

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

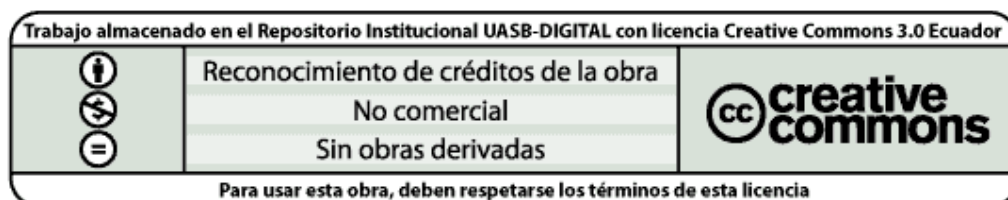
Programa de Maestría en Derecho  
Mención en Derecho Constitucional

**La revocatoria del mandato, como derecho establecido en la actual Constitución y legislación del Ecuador, respecto a sus alcances, requisitos y limitaciones**

Autor: Edwin Xavier Malacatus Arévalo

Tutora: Lina Parra Cortes

**Quito, 2016**



### ***Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis***

*Yo, Edwin Xavier Malacatus Arévalo, autor de la tesis intitulada “La Revocatoria del Mandato, como derecho establecido en la actual Constitución y legislación del Ecuador, respecto a sus alcances, requisitos y limitaciones”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.*

- 1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.*
- 2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.*
- 3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.*

*Fecha: 06 de junio de 2016.*

.....

Edwin Xavier Malacatus Arévalo

## RESUMEN

En el presente trabajo de investigación alrededor de la figura de la *revocatoria del mandato*, como derecho constitucional de los y las ciudadanas, que en expresión de su soberanía pueden ejercerlo, se realiza en primer lugar, un análisis histórico conceptual de la soberanía popular como fundamento de la democracia, así como los diferentes tipos de esta última que sustenten a la revocatoria.

Para abordar la revocatoria como derecho fundamental, en aras de identificar las ideas sobre su origen histórico, así como su inclusión dentro de la normativa constitucional, luego se analizan los cambios constitucionales a los que se sometió esta figura desde la Constitución de 1998 hasta la actual Constitución de 2008, así como el análisis desde la normativa jurídica para conocer los requisitos, y limitaciones del procedimiento de la revocatoria.

Finalmente, se estudian ciertos actores y procesos que participaron dentro de revocatorias en la provincia de Loja, tomada de una muestra de 17 procesos de 78 que se llevaron a cabo a nivel nacional entre los años 2010 al 2012. El estudio de estos casos permitió dar un criterio acerca de la factibilidad de aplicación de este mecanismo, aduciendo que la activación del mecanismo ciudadano de la revocatoria debe ser excepcional, porque de cierta manera genera inestabilidad en la gestión de las autoridades a las que se pretende revocar, sin que ello represente dejar de generar control ciudadano a los representantes, sino que en muchos casos el procedimiento revocatorio estaría marcado por un criterio de revanchismo político. A partir de lo anterior, y de desarrollos conceptuales, se argumenta y se sustenta que la revocatoria es un mecanismo de democracia directa, debido a las condiciones políticas y sociales que la polis busca transformar.

### ***Dedicatoria***

*Como católico dedico este trabajo a Dios, así como a mi querida Madre Natividad que a pesar de cualquier adversidad y limitación siempre me apoyado, y porque además me ha permitido tomar mis propias decisiones desde muy joven, de igual manera a mis queridos hermanos.*

*A mi amada esposa Johanna, que desde que decidimos unir nuestras vidas, ha sido mi pilar fundamental para continuar preparándome profesionalmente, y sobre todo porque valoro y agradezco de todo corazón todos sus sacrificios realizados, para bienestar de nuestra familia.*

*A mi adorada hija Cristina, porque gracias a ella, voy aprendiendo cada vez más el valor del amor, del respeto y sobretodo de paciencia, a ti que a pesar de tu corta edad, has comprendido el sacrificio de muchas horas o tal vez días, de no poder prestar mi atención cuando te lo merecías, a ti con cariño mi ofrecimiento hecho realidad. Igualmente a mi bebé que está en camino, ya que espero en algún momento de mi vida verlos como profesionales responsables y exitosos.*

*A toda mi familia política, que de alguna manera siempre han estado pendientes de mi familia y de mi bienestar, infinitas gracias a todos ustedes.*

*A todos mis apreciados amigos, que de alguna manera me brindaron su apoyo en este momento de mi vida, y que han estado pendientes de mi trabajo investigativo.*

## ***Agradecimientos***

*Agradezco a la maravillosa comunidad de estudiantes, docentes y servidores administrativos de la Universidad Andina Simón Bolívar y en especial, a quienes hacen parte del Área de Derecho.*

*Merecen una mención particular varias personas, a las que agradezco de todo corazón.*

*A mi tutora de tesis, doctora Lina Parra Cortés, por su esforzado y desinteresado trabajo en la formación de estudiantes de posgrado. Y por contribuir con sus correcciones, sugerencias y criterios, así como el sacrificio de su valioso tiempo, que han sido fundamentales para mi modesto proyecto académico.*

*Los doctores Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y con especial consideración al Dr. César Montaña, por compartir con nobleza sus amplios conocimientos en las aulas universitarias, así como también, por su incansable apoyo a todos los estudiantes que en cualquier momento, que hayamos salido de tan noble universidad y de tan apreciada Área de Derecho, su apoyo y gestión no ha claudicado, para poder acceder a la graduación.*

*Mis amigos y compañero de maestría, que a pesar del tiempo y la distancia, no olvidamos nuestros lazos de amistad.*

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo Uno.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Desarrollo de la revocatoria del mandato.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 La revocatoria del mandato.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1.1 La doctrina de la soberanía popular como origen de la revocatoria del mandato.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1.2 La democracia como fundamento de la revocatoria del mandato.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.2.1 Tipos de democracia.....</b>	<b>19</b>
<b>a) Democracia directa.....</b>	<b>20</b>
<b>b) Democracia representativa o indirecta.....</b>	<b>21</b>
<b>c) Democracia semidirecta.....</b>	<b>22</b>
<b>1.2 Antecedentes de la revocatoria del mandato.....</b>	<b>24</b>
<b>1.2.1 La revocatoria del mandato, como democracia directa o participativa.....</b>	<b>29</b>
<b>1.3 La revocatoria del mandato y otros mecanismos de participación.....</b>	<b>32</b>
<b>1.4 La revocatoria del mandato como derecho constitucional.....</b>	<b>36</b>
<b>Capítulo Dos.....</b>	<b>40</b>
<b>2. La Revocatoria del Mandato en el Constitucionalismo Ecuatoriano.....</b>	<b>40</b>
<b>2.1 La revocatoria del mandato a partir de la Constitución de 1998 y sus cambios o similitudes con la Constitución del 2008.....</b>	<b>40</b>
<b>a) La revocatoria del mandato en la Constitución de 1998.....</b>	<b>42</b>
<b>b) La revocatoria del mandato en la Constitución de 2008.....</b>	<b>46</b>
<b>2.2 La revocatoria del mandato como práctica clientelar o participativa a favor o en contra de la democracia.....</b>	<b>52</b>
<b>2.3 Normativa jurídica actual de la revocatoria del mandato, y su cumplimiento respecto del alcance y requisitos de los procesos políticos y contenciosos.....</b>	<b>55</b>

2.3.1 Otra norma jurídica que establece remoción de una autoridad de modo contencioso.....	60
2.4 Limites de la revocatoria y la necesidad de remover a una autoridad del campo político.....	62
2.5 Consideraciones respecto de los instrumentos internacionales, como regulación de los derechos de participación.....	65
 Capítulo Tres.....	74
3. Análisis jurídico – político de los procesos revocatorios en la Provincia de Loja.....	74
3.1 Casos del cantón Paltas, provincia de Loja.....	75
a) Proceso Revocatorio del Presidente de la Junta Parroquial de Orianga.....	75
b) Proceso Revocatorio del Presidente de la Junta Parroquial de San Antonio, cantón Paltas provincia de Loja.....	77
3.2 En el cantón Pindal revocatoria del mandato al alcalde.....	79
3.3 Revocatoria al Alcalde del cantón Puyango.....	81
3.4 Análisis jurisprudencial del Caso 0005-10-IO CC, y su aplicación de la revocatoria del mandato en el resto del país.....	85
3.4.1 Sentencia No. 001-11-SIO-CC de la Corte Constitucional.....	86
3.4.2 Ratio de la Inconstitucionalidad por Omisión.....	86
3.4.3 Problemas Jurídicos.....	87
3.4.4 Críticas favorables o desfavorables.....	87
3.4.5 Observación final.....	88
4. Conclusiones.....	89
 Bibliografía.....	95

## INTRODUCCIÓN

Para el estudio de la revocatoria del mandato he considerado varias fuentes, todas ellas han sido indispensables, y sirven de fundamento a la investigación, pues la intención de desarrollar este tema, surge tras la desmedida aplicación de este mecanismo en Ecuador en el año 2010, además de conocer sus alcances, y limitaciones como derecho de participación, en el constitucionalismo ecuatoriano.

Por ello y bajo tales consideraciones, es pertinente mencionar acerca de la lucha social histórica y la participación ciudadana, que han permitido la institucionalización de varios mecanismos democráticos de participación política, que se encuentran reconocidos en la denominada democracia directa.

Varios investigadores de la revocatoria del mandato, ubican sus orígenes en el mecanismo propio del sistema norteamericano del *commonlaw*, denominado *recall* que venía siendo debatido desde la Constitución Norteamericana de Filadelfia en 1787, mecanismo que fue descartado por considerar que podría generar una gran inestabilidad política y de gobernabilidad al momento de ser aplicado.

Los países de América Latina, han adoptado generalmente la forma de democracias representativas, se trata normalmente de repúblicas que se definen de modo habitual en sus textos constitucionales como independientes, libres y democráticos. En efecto, las constituciones disponen que el pueblo ejerza la soberanía, a través de la elección de sus representantes; como es lógico, cada Constitución ofrece un perfil distinto dentro de esa opción general. Si bien la situación más frecuente es la democracia representativa que no incluye un derecho de revocación anticipada del mandato, con independencia de los correspondientes procesos electorales, este no es el caso del Ecuador, en donde, como se verá más adelante, existe este mecanismo como expresión de la irrenunciabilidad de la soberanía por parte del pueblo.

El esquema bajo el cual se presenta el trabajo investigativo desarrolla los siguientes acápites: en el primer capítulo se aborda la revisión de la literatura especializada sobre la doctrina de la soberanía popular como origen de la revocatoria; luego de definirla se realiza un repaso histórico e ideológico para identificar el origen de la soberanía como fundamento



de la democracia en la cual radica la revocatoria. Seguidamente se analiza los antecedentes de la revocatoria, luego se observa a la democracia en cuanto al origen de este término, para luego determinar sus diferentes tipos, tales como la directa, la representativa o indirecta y la semidirecta, y desde ese enfoque establecer en qué tipo de democracia se encuentra a la revocatoria del mandato.

Se explican los diferentes mecanismos que componen a los tipo de democracia, por ello los procedimientos de la democracia directa reconocidos por el ordenamiento jurídico estatal, principalmente son la iniciativa legislativa, la consulta popular y la revocatoria del mandato; en la segunda esto es la democracia representativa se hallan todas aquellas formas de participación ciudadana que reconoce el derecho a elegir y ser elegido, estableciendo un límite en el momento que se entrega el mandato popular a una persona electa; mientras que en la tercera democracia semidirecta se plantea el plebiscito y el referéndum.

Luego se realiza la comparación de la revocatoria con otros mecanismos de participación, así como la relación que existe entre la representación política y la revocatoria, para abordar finalmente en este capítulo acerca de la revocatoria como derecho constitucional desde la perspectiva doctrinaria.

En el capítulo dos se desarrollan un balance sobre las modificaciones que ha sufrido el ordenamiento constitucional en Ecuador hasta llegar a la consolidación del mecanismo de democracia directa como es la revocatoria del mandato; principalmente se aborda la introducción de este mecanismo a partir de la Constitución de 1998 y sus cambios y similitudes con la Constitución del 2008.

Además se analiza a la revocatoria en el Ecuador desde las leyes actuales en cuanto a su cumplimiento, así como el alcance y requisitos para el desarrollo como procesos políticos electorales; también se realiza un estudio desde el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, en el que consta un proceso administrativo pero de iniciativa ciudadana para remover a los Alcaldes, Concejales, Consejeros, Vocales de Juntas Parroquiales y a Prefectos, en caso de existir una causal, para iniciar el referido proceso, desconociendo de cierta manera a la democracia directa. Finalmente se hace un análisis de algunos puntos de vista de la perspectiva interamericana acerca de los derechos de participación.

En el capítulo tercero se realiza un estudio de procesos revocatorios desarrollados en la provincia de Loja, tomados de un universo de procesos bastante amplio, los mismos que fueron analizados por su relevancia de acuerdo con los motivos y procedimientos por los que fueron planteados ante la autoridad competente y el resultado obtenido. Por último se analizó la causa No. 0005-10-IO, de la Corte Constitucional del Ecuador, la misma que fue resuelta mediante sentencia No. 001-11-SIO-CC, en la cual se estableció la suspensión de los procesos revocatorios hasta que la Asamblea Nacional regule mediante reformas a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, los requisitos de admisibilidad y el procedimiento de la revocatoria del mandato.

Esta investigación se centró principalmente en establecer si los requisitos y limitaciones que posee la revocatoria del mandato, al cumplirse o no, permiten ejercer este derecho de manera más probable, basándose en el estudio de los diferentes aspectos de la revocatoria y en el análisis de algunos casos, y así poder contrastar la dimensión política de la revocatoria, que conlleve a pensar en un verdadero derecho de participación o simplemente una catapulta para el escenario político de un determinado grupo de personas o persona. Por ello el interés de haber estudiado este tema para desarrollar un material académico, que permita a la sociedad y estudiantes empaparse de aquella realidad latente en nuestro país.

## Capítulo Uno

### 1. Desarrollo de la Revocatoria del Mandato

#### 1.1 La Revocatoria del Mandato

La idea de estudiar y analizar el tema de la revocatoria del mandato, se fundamenta en el interés por comprender las incitaciones que determinaron la introducción de este derecho en el marco constitucional, su significación jurídica, su alcance y sus posibilidades de ejercicio, para lo cual conviene establecer qué se entiende por el término *revocatoria*, y de allí su comprensión, derivada al ámbito jurídico constitucional como motivo de estudio.

En este contexto, al hablar de la facultad constitucional para revocar el mandato a una autoridad de elección popular, por olvidar de alguna manera a sus representados y su mandato, puede ser ejercida por las ciudadanas y ciudadanos de forma individual o colectiva, como participación de la sociedad y expresión de la soberanía popular, para desarrollar procesos de posible control en la actuación de sus representantes.

Para ello, considero propio realizar un enfoque desde la perspectiva histórica, que permita referirme a la estructura y construcción de este derecho que será objeto de análisis y estudio durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, como fundamento oportuno y necesario a partir de las conceptualizaciones y definiciones que ofrece la doctrina.

#### 1.1.1 La doctrina de la soberanía popular, como origen de la revocatoria del mandato

Bobbio, Matteucci y Pasquino<sup>1</sup> explican que la soberanía sirve para señalar al *poder de mando en última instancia en una sociedad política*, lo que permite diferenciar a una sociedad de otra, en la cual no existe el *poder supremo, exclusivo y no derivado*, entonces

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, directores, *Diccionario de Política*, Vol. 2, Sexta edición, (México: Siglo Veintiuno Editores, 1991), 1483.

esta definición se encuentra vinculada con el poder político, que como soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder. Evidentemente la soberanía se configura de distintas maneras con base en la organización de aquel poder a través de la historia, y establecer que siempre ha habido en toda soberanía una autoridad suprema, pese a que sea interpretada y practicada, de diferentes maneras.

Este concepto amplio de la soberanía, permite observar su conformación desde varios enfoques como los sociales, históricos e ideológicos, que han permitido que vaya ganando espacio y legalidad en las sociedades. Sin embargo la soberanía popular, se establece como un fundamento para ejercer y establecer democracia,<sup>2</sup> siendo un mecanismo de gobierno que abre un abanico de procesos, entre los que se encuentra la Revocatoria del Mandato, como uno de los que ha establecido cambios en los campos de la representación y del autogobierno.

Desde esta perspectiva es importante conocer las acepciones históricas de la soberanía; al respecto indica por ejemplo Agustín Grijalva que: “el primer concepto moderno de soberanía fue formulado inicialmente en Francia en 1576 en la obra *De República* de Jean Bodin, quien la define como el *poder supremo* ejercido sobre súbditos y ciudadanos, poder que no se sujeta a restricciones legales, aunque estaría vinculado por el *derecho divino, natural y de gentes*”<sup>3</sup>.

Con base en la formulación propuesta por Bodin acerca del poder absoluto, este se podría asignar a distintos sujetos ya sea, *el príncipe, el rey, el soberano, o un grupo* etc., ya que no se establece a ningún titular dentro del concepto, ni a quién o cómo se podrá exigir el cumplimiento de la ley natural o divina, y aunque refiriéndola indirectamente a la corona, la soberanía en aquel entonces se encontraba encarnada en el monarca.

El surgimiento del concepto de soberanía aparece con ocasión de las disputas por el poder, de los príncipes europeos contra el imperio y contra la iglesia católica, que

---

<sup>2</sup> A prima facie la palabra democracia se deriva de los vocablos griegos *Demos*: que significa pueblo y *Kratos*: que significa gobierno o autoridad, que al fusionar dichos vocablos resulta el gobierno del pueblo, más adelante analizaré de forma pormenorizada este sistema.

<sup>3</sup> Agustín Grijalva Jiménez, *Elecciones y Representación Política* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1998), 17.

permitiera el dominio de las monarquías absolutas, y ejercer el poder de estas con independencia de poderes internos y externos.

Otra acepción de soberanía es la que plantea Rousseau,<sup>4</sup> quien se mostró contrario a la propuesta de Bodin, pues sostuvo que todos los hombres son libres e iguales, ninguno ni siquiera el soberano, tiene el derecho a ordenar sobre los demás, por lo que solamente podrá disponer en forma general para todos, es decir, para el pueblo, pues *el poder puede transmitirse pero la voluntad no*, implantándose así el principio de la soberanía popular, que pertenece a todos y cada uno de los integrantes del *demos*, ejerciendo proporcionalmente su poder a través de los representantes.

En este sentido, el citado autor como defensor de los postulados de la democracia directa establece que: “La soberanía no puede estar representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma o es otra, no hay término medio.”<sup>5</sup>

En el instante en que la soberanía pasa del Rey a la nación y ésta es ejercida a través de representantes, estos lo son de todo un pueblo, no simplemente del grupo o sector que los eligió; sin embargo, considero válido plantear un enfoque conceptual acerca de la soberanía popular que permita diferenciar lo que expresan ciertos autores:

[...] la soberanía siempre solidificó el ejercicio del poder político, aunque también fue utilizada para racionalizarlo jurídicamente, su elaboración doctrinal evolucionada en el siglo XIX y a comienzos de la presente centuria asumió el carácter dramático de una enconada disputa, ya que sus fuertes acentos ideológicos la permeaban de las más disímiles posiciones, tanto en su ámbito político, como en el campo del Derecho. [...] El propio constitucionalismo ya presentaba elementos antagónicos al concepto original de la soberanía, pues la separación de poderes que se introdujo en las Constituciones escritas y en la práctica gubernamental implicaba, en cierta forma, un comienzo de erosión, hasta de contradicción con un poder supremo máximo, con un concepto de soberanía como carácter unitario del poder.<sup>6</sup>

En este sentido la noción planteada acerca de la soberanía popular, se basa en una larga trayectoria a través de los siglos, en la cual, la misma ha cambiado aspectos de su

---

<sup>4</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, traducido del francés por Consuelo Berges, Lib. III, cap. XV, (Madrid: Aguilar, S. A. de Ediciones, 1970), 27.

<sup>5</sup> Rousseau, *El Contrato Social*, 99.

<sup>6</sup> Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*, (San José C. R: CAPEL, 1989), 656.

composición y ha ejercido históricamente distintas finalidades. En este punto la composición que ha permitido los cambios en la realidad social, ha sido y se ha visto reflejada en luchas sociales incluyendo sacrificios de muchas vidas, lo que generaron en el pueblo una conciencia para enfrentar el poder soberano enraizado en un monarca, poniendo en manos del pueblo un legado que permita configurar el fundamento originario de la soberanía popular.

Es importante analizar el principio de soberanía popular, ya que se lo asociado con el sufragio, como una forma viable de organizar y legitimar el poder estatal. Sin embargo, por la importancia organizativa que tiene la soberanía, no debería estar limitada simplemente a la participación popular, como única condición para elegir representantes y a controlar su actuación, convirtiéndose así en un círculo vicioso, sino que permita de forma efectiva asentar el poder sobre el consentimiento del pueblo, para establecer y configurar de cierta forma la organización del Estado, y fijar como objetivo el bien general.

Actualmente la soberanía popular se constituye como el “principio relativo a la titularidad de la soberanía en el Estado, que organiza y legitima el poder estatal sobre el axioma de su titularidad por el pueblo.”<sup>7</sup> Este fundamento se consolida por el hecho de que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el soporte de la autoridad, la misma que se ejercer a través de organismos público y formas de participación, siendo esta última un medio por el cual se establecen demandas de diferentes grupos que presionan e interactúan con el Estado en diferentes ámbitos, constituyéndose así lo que es el poder popular.

Desde el enfoque de la soberanía popular, los fenómenos sociales, económicos, políticos y legales, han servido de puntales para conformar la sociedad, sin embargo generan desconfianza en la estructura de la soberanía, porque con todo esto se va desconfigurando de cierta manera en el sentido del poder popular, porque aparecen grupos de personas que encuadran los intereses políticos y la voluntad personal en unos cuantos, ejerciendo presión sobre un Estado obligándolo a proceder con base en criterios divididos, y que en muchos casos no generan ninguna soberanía.

Del análisis de ciertos criterios doctrinarios y cambios históricos de la soberanía, considero que en un Estado no puede existir otro soberano que el pueblo, en el que radica el

---

<sup>7</sup> Espasa Siglo XXI, *Diccionario Jurídico Espasa*, (Madrid: Espasa Calpe, 1999), 922.

poder<sup>8</sup>; no obstante, el pueblo se hace presente a través de los representantes elegidos para gobernar una sociedad, debiendo cumplir en primer lugar con las aspiraciones de las personas, pese de aquello y aunque la voluntad del representante y los representados estuvieran en acuerdo, es imposible que este acuerdo perdure;<sup>9</sup> por tal motivo, este mandato se convierte en revocable.

Bajo esta perspectiva la importancia de la soberanía en nuestro país se encuentra en un plano distante al lineamiento del constitucionalismo, ya que si los comparamos con la relevancia que tienen los derechos humanos, es conveniente analizar el planteamiento de Peter Häberle, quien ha llamado la atención acerca del doble fundamento del Estado constitucional, para establecer por un lado la soberanía popular y por otro, la dignidad humana. Ya que a partir de esta se alcanzan muchos derechos dentro de las constituciones modernas.

Entonces si la soberanía popular queda como una idea anterior al pueblo y al Estado, a tal punto que el gobierno del pueblo queda como una segunda etapa del razonamiento jurídico-político, no existirá aquella vinculación como se lo ha hecho con los derechos humanos, y de esa manera se permita a la soberanía ganar espacio con más fuerza en las constituciones.<sup>10</sup>

El análisis de la soberanía popular ha permitido obtener una perspectiva clara del gobierno del pueblo como fundamento de la democracia, al ser entendida como una visión colectiva, para fortalecer el enfoque social y de esa manera comprender que la normativa constitucional estaría ligada a la mayoría de un pueblo o Estado, en todas sus instancias.

Además la democracia actual, la misma que parte del principio de soberanía no responde al gobierno del pueblo por el pueblo, pues siempre habrá sectores o grupos que traten de tomar decisiones a favor del bien común, aunque esa decisión no siempre será del agrado de todos, ni muchos menos de quienes no obtengan beneficio directo, lo cual hace viable que se efectivice el ejercicio de la revocatoria del mandato.

---

<sup>8</sup> Es propicio recalcar que esto no implica arbitrariedad, pues todo poder tiene límites, en especial, los derechos constitucionales, en este caso el derecho político a ejercer cargos públicos. Por eso está regulado por las leyes, el ejercicio de la revocatoria.

<sup>9</sup> Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, (Madrid: Alianza Editorial S. A. 1999), 176.

<sup>10</sup> Peter Häberle, *El Estado Constitucional*, (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial, 2003), 172-173.

En este orden de ideas, el mecanismo de la revocatoria de mandato tiene su origen en el principio de soberanía popular, ya que sin duda el poder público y político radica única y exclusivamente en el pueblo y por ende no queda en manos de los representantes sino de manera temporal.

### **1.1.2 La democracia como fundamento de la revocatoria del mandato.**

Para definir el término democracia, Giovanni Sartori tiene un planteamiento del cual depende mucho el lugar que le demos a este término desde nuestros parámetros conceptuales, para determinar lo que puede ser, o lo que debe ser.<sup>11</sup> Sin embargo para definirla no solo bastaría con explicar lo que significa etimológicamente la palabra democracia: poder (*Kratos*) del pueblo (*demos*), porque el problema se remediaría de manera simple, sobre la base de esto definir la democracia es más complicado. “El término democracia *está para algo*”.<sup>12</sup>

La definición de la democracia desde su etimología resulta difícil de entenderla, como una forma particular de gobierno de un Estado, se presenta el dilema mediante el cual, la elección y la representación se constituyen en un instrumento que la viabiliza, devolviendo la titularidad del poder al pueblo; es así que si entendiéramos este concepto solamente desde su etimología, se estaría determinado de forma análoga lo que implica el poder del pueblo, ya que la democracia no nos vale para fines explicativos de manera rígida, pero si es necesario para fines de legalidad, y así buscar un enfoque valido como fundamento del origen de la democracia.

De acuerdo con el planteamiento realizado, en el que no solo basta describir a la democracia desde el punto de vista etimológico; es importante además considerar diferentes manifestaciones actuales, que permitan conocer la configuración y desarrollo de la democracia en el campo social; por lo que es importante el planteamiento de Eduard Gonzalo y Ferran Requejo, al referir lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, (México DF.: Patria, S. A. DE C. V., 1997), 3.

<sup>12</sup> *Ibíd.* 3.



La génesis del concepto moderno de democracia se originó [...], con la Revolución inglesa, la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa. Es durante este periodo, entre mediados del siglo XVII y principios del siglo XIX, que se configura [...], la idea de [que] un orden político legítimo no puede fundarse ni operar sin incorporar la voluntad popular. [...] Desde la perspectiva de algunas teorías sobre la democracia desde fines del siglo XVIII, la variante óptima del gobierno popular no era la democracia representativa, sino la *democracia directa*, identificada como la auténtica democracia en la medida en que se orientaba a que todo acto legislativo sin excepción fuera resuelto por una asamblea popular.<sup>13</sup>

Estas circunstancias han establecido paulatinamente la relación entre Estado y sociedad, principalmente como forma del poder político del Estado refiriéndose a toda la población, por ello, “en la práctica, el conocido esquema funcional de la democracia tal como se consolidó en el siglo XIX [...] se fundaba en una separación entre tres órganos funcionales -legislativo, ejecutivo y judicial- que se ocupaban de los actos del Estado”,<sup>14</sup> siendo estos organismos los que se encargaban de maneras distintas de llevar adelante acciones que, consistían en realizar, aceptar, dirigir y ejecutar leyes, así como la aplicación de penalidades a los que las incumplan.

Al analizar, las percepciones sobre democracia desde varias ópticas, es pertinente el criterio de Rafael del Águila, que aporta con la explicación de hechos relevantes que han estado marcados por una serie de problemas, y que han contribuido para desarrollar la democracia, a pesar de su compleja conceptualización:

El término Democracia, es hoy una de las pocas buenas palabras que existen en el vocabulario político. Pero por mucho que su uso actual sea positivo, esto no debería hacernos perder de vista dos hechos. Primero, que ese uso positivo es realmente muy reciente. En efecto resulta complicado encontrar simpatías con la democracia hasta bien entrado el siglo XIX [...] en toda la historia de la teoría política es difícil encontrar argumentos favorables a la democracia hasta que las luchas por el sufragio universal aparecen durante el siglo XIX y se desarrollan en el XX [...] El segundo hecho que hay que reseñar es que esta democracia que hoy es casi indiscutida, resulta difícil de definir por la multitud de significados políticos que se asocian a ella.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Eduard Gonzalo y Ferrán Requejo, “Las Democracias”, en Miguel Carminal Bardia edit., *Manual de Ciencia Política*, (Madrid: Tecnos, 2001), 185.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, 183.

<sup>15</sup> Rafael del Águila, “La Democracia”, en Rafael del Águila, edit., *Manual de Ciencia Política*, (Madrid: Trotta, 2003), 139-140.

Frente al surgimiento de las democracias representativa y directa del siglo XIX, se fortalece la idea de la separación de poderes, las elecciones y la representación, que a pesar de haber sido muy limitado el acceso a estos mecanismos para ser representante y realizar la práctica del sufragio, basada en el nivel económico que poseían los individuos en la sociedad; pese a esta distribución de poderes y competencias otorgada a quienes regulaban a la sociedad en sentido amplio para tomar decisiones y procedimientos, no era muy adecuado para que una democracia funcione en un Estado.

Sin embargo, pese a los grandes problemas y las consecuencias políticas, que han existido para que la democracia sea el fundamento base de muchos Estados, esto ha permitido la distribución de poderes y competencias, que han servido de una o de otra manera a la estructura de la democracia, por lo que es importante rescatar lo manifestado por Claus Offe al referir que, “un poder estatal democráticamente constituido no puede ser creado a través de medios y reglas de una democracia liberal, aunque sí por fuerzas políticas de orientación democrática. Por estas razones, [...] *todas* las democracias son una “sucesión de regímenes”, esto es, ellas se crean en Estados no democráticos previamente existentes.”<sup>16</sup>

Estos regímenes son clasificados de la siguiente manera: La democratización de los Estados basado en tres esquemas, derrumbamiento de un régimen obsoleto predemocrático, transición de la democratización y consolidación entre grupos de poder,<sup>17</sup> considerando ya el fortalecimiento de un orden constitucional.

Tras de estas afirmaciones se encuentra la perspectiva de la participación ciudadana, como un enfoque el cual permite buscar siempre una realidad más a fondo sobre el valor de la democracia, ya que este término lo entendemos o ha indicado que proviene de una forma de gobierno como ente político y que se ha desarrollado con base en la búsqueda de participación de todo un conglomerado social.

---

<sup>16</sup> Claus Offe, “Las democracias liberales: características generales y deficiencias actuales de calidad”, en Martha Lucia Márquez Restrepo, Eduardo Fidel Pastrana Buelvas y Guillermo Hoyos Vásquez, edits. *Democracia y ciudadanía Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina*, (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009), 23.

<sup>17</sup> *Ibíd.* 23-24.

De acuerdo con Nino, “la democracia como regla de la mayoría parece ser el mecanismo arquetípico para tomar decisiones parciales”<sup>18</sup>; aun así, hoy hablamos de diferentes contextos sociales y diseños institucionales que pueden ser aceptables.

A través de los diferentes cambios sociales se ha generado también el cambio del poder político, que ha traído muchas consecuencias tales como elecciones competitivas, partidos políticos en libre competencia, libertad del electorado, aplicación del respaldo de las mayorías y minorías, etc., y esto ha permitido la evolución del poder político regulado, por ello una connotación que se puede volver efectiva es que: “A la democracia no solo le pertenece el poder de gobierno de hecho, [...], sino también la limitación temporal del gobierno ejecutivo (periodo electoral) que constantemente se ve confrontado con el riesgo de la pérdida de poder (destitución por voto)”.<sup>19</sup>

Evidentemente las nociones sobre democracia a través de la historia y sus fundamentos ha variado mucho, por los sacrificios a los que ha sido sometida por la pugna del poder, por ello la opción más segura para regular el poder es que este sea revocable, y así observar el lugar que le concierne a la revocatoria del mandato dentro del prototipo de la democracia y sus diferentes estructuras actuales.

Lo fáctico ha determinado que la democracia se expanda a nuevos y diferentes espacios, es por ello que a decir de estos cambios, desde lo político y desde lo social, el lineamiento y acción del Estado son creados y ejecutados por quienes están sometidos a ella. Con base en el diseño y conformación de la democracia es importante analizar los tipos de democracia que servirían de fundamento a la revocatoria del mandato.

#### **1.1.2.1 Tipos de democracia.**

Existen diversas formas de democracia y por ende es necesario conocer su contexto doctrinario y forma conceptual, para entender la utilidad de cada una de ellas como forma diferenciada de la noción general de la democracia, en un esquema conformado por la

---

<sup>18</sup> Carlos Santiago Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, (Barcelona: Editorial Gedisa S. A. 1997), 167.

<sup>19</sup> Claus Offe, “Las democracias liberales”, 32.

democracia directa, representativa o indirecta y la semidirecta, por lo es importante delinear en que aportan cada una de ellas:

**a) Democracia directa.**- En esta forma de gobierno, como una de las estructuras sociales antiguas establecida como directa, existieron criterios que la contradicen como negación de la representación, por ello Rousseau sostiene que *es la voluntad general y no se representa*,<sup>20</sup> esto implica que no hay razones medias que mantengan una voluntad particular, para consenso de la voluntad general; en cambio Hobbes, determina a la democracia directa como un *sinnúmero de personas convertida en una sola*, cuando está *representada por alguien*.<sup>21</sup> Entonces otorgar el adjetivo de *directa* a la democracia, sería como repetir el significado etimológico de esta palabra. Sin embargo, esta reiteración es necesaria para diferenciarla de otras categorías de democracia que se han formado a través del tiempo.

Una propuesta contemporánea es la que plantea García Pelayo, al considerar que la democracia directa es “aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen (...)”<sup>22</sup>, constituyéndose en una facultad que radica en el pueblo, pues los asuntos públicos son su prioridad y decidirán el futuro de todos; aquí es donde el pueblo ejerce por sí mismo estas funciones y no a través de representantes que traten de designar los beneficios colectivos.

Sin embargo, es importante señalar el lineamiento de Carlos Nino, ya que “es necesario enfatizar que la representación es un mal necesario, y que la democracia directa debe ser obligatoria siempre que sea posible. Esta última incrementa la calidad epistémica de la democracia y colabora en lograr que la Constitución histórica se aproxime a la ideal.”<sup>23</sup> Basado en este fundamento, se puede establecer que hay Estados donde la población es muy amplia y se debe considerar a la representación, para que precautele las decisiones para su bienestar social, desde dicha perspectiva el mencionado autor aclara este panorama indicando lo siguiente:

---

<sup>20</sup> Rousseau, *El Contrato Social*, 180.

<sup>21</sup> Thomas Hobbes, *Del ciudadano y Leviatán*, (Madrid: Tecnos, 2010), 141-2.

<sup>22</sup> García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 183.

<sup>23</sup> Nino, *La Constitución*, 205.

Desde el punto de vista de la concepción deliberativa de la democracia epistémica, la representación es vista como un mal. Ese mal es, sin embargo, necesario, dados el tamaño de las comunidades políticas modernas, la escasez del tiempo con que cuentan los ciudadanos para dedicarse a los asuntos públicos, y la complejidad de muchas decisiones. El modo más generoso de concebir a la representación bajo la visión epistémica de la democracia consistiría en entenderla como una delegación para poder continuar la deliberación que ha tenido lugar entre los ciudadanos antes de que los representantes hayan sido electos.<sup>24</sup>

Sin embargo hay mecanismos de democracia directa, como forma de regular a los estados en esta democracia, por ejemplo: “La *iniciativa popular* es el modo por el cual los ciudadanos, que logren superar una cierta cantidad mínima, solicitan que se considere una medida legislativa. *El recall o revocatoria*.- consiste en la petición de un grupo de ciudadanos de que determinado funcionario sea removido de su puesto”<sup>25</sup>

Respecto de la iniciativa popular es una medida directamente planteada al Parlamento, realizada por los ciudadanos para que permitan sugerir propuestas de ley, sobre una medida llevada al Legislativo y esta sea debatida y aceptada.

En cuanto a la revocatoria se establece específicamente a un funcionario de elección popular o precisamente una autoridad elegida, obviamente antes que culmine el tiempo para el que fue electo, respetando la fracción mayoritaria, que decida finalizar o no cierto mandato.

La descripción de la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, depende de la inexistencia de representantes, al momento de tomar una decisión, es decir, que la decisión de finalizar en el cargo a una autoridad de elección popular no sea tomada por representantes del pueblo, sino por éste directamente. De cierta manera, la revocatoria del mandato no es democracia directa sino, entre otras, una forma y manifestación de ésta.

**b) Democracia representativa o indirecta.-** Este tipo de democracia “es aquella en la que el pueblo ejerce su poder de un modo mediato, a través de sus representantes”<sup>26</sup>; una

---

<sup>24</sup> Nino, *La Constitución*, 235.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, 205.

<sup>26</sup> García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 184.

descripción concreta como forma de democracia que impide la aplicación total de la democracia directa, en cierto modo como principio democrático, que da viabilidad a que una gran cantidad de personas sean representadas por una *sola*.

Es entonces aquella persona, que en grupos o asambleas a través de una aceptación mayoritaria, nombrada como portavoz de sus ideas y que mediante aquella decisión tomada por el pueblo se le otorgan atribuciones, para que dirijan el bien común de un Estado o Nación.

En este mecanismo los representantes son elegidos por el cuerpo electoral, y tanto sistema de elección como la composición específica de este cuerpo electoral se manifiesta en el sufragio, el mismo que como institución es sustentado por los métodos como *el voto o elección* que constituye la base de lo que la teoría constitucional denomina *democracia indirecta o representativa*.

A partir de la implantación de esta teoría emerge la construcción de la denominada *representación política*, definida como: “una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado. Convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la dominación legal, característica de la organización moderna”<sup>27</sup>, la cual se materializa mediante sistemas de elecciones para *reclutar* personal que desempeñe el papel de representante.

La representación política y las elecciones son rasgos fundamentales que caracterizan a la democracia representativa desde su inicio hasta la actualidad, rasgos que permiten comprender la naturaleza a la cual responde la revocatoria del mandato, pues la revocatoria del mandato necesita del concurso de estos elementos, sobre y a través de los cuales puede actuar.

**c) Democracia semidirecta.-** Acerca de este mecanismo, el investigador Jaime Cárdenas Gracias manifiesta que “esta vieja propuesta tiene por propósito no excluir la participación ciudadana bajo ninguna forma, no privilegiar la participación de los

---

<sup>27</sup> Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*, 595.

ciudadanos sólo a través de los partidos. Entraña incorporar [...], el establecimiento de mecanismos [...] como el referéndum, el plebiscito”<sup>28</sup>.

De igual manera el maestro Agustín Grijalva, considera al referéndum y al plebiscito como formas de *democracia semidirecta*<sup>29</sup>, en este sentido es necesario describir cada uno de ellos para su comprensión, por ende se dice que el plebiscito, “consiste en una consulta a la ciudadanía acerca de una medida particular, tal como puede ser la aprobación de un tratado internacional o la pérdida de la soberanía sobre un determinado territorio”<sup>30</sup>. Se suele manifestar que el plebiscito es usado para consultar al pueblo sobre cuestiones de trascendencia nacional, asuntos gubernamentales y decisiones eminentemente políticas que bien podrían adquirir forma jurídica.

Así mismo, el referéndum “busca el apoyo o el rechazo de la población a una ley propuesta o existente a una reforma constitucional”<sup>31</sup>, el referéndum se utiliza para la aprobación o rechazo de textos constitucionales o legales, que sin duda conlleva a cambios de orden administrativo, judicial y político; tomando en consideración que para aplicar los cambios de una Ley o reforma Constitucional, están de por medio las diferentes situaciones sociales, geográficas, e incluso económicas del conglomerado de personas donde se vaya aplicar dicho mecanismo.

Este tipo de mecanismos como el *Referéndum y Plebiscito*, en el Ecuador se establecen como “consultas populares”. No existe acuerdo general acerca de cuáles son las diferencias entre uno y otro, sin embargo existe de cierta manera un vínculo entre estos como espacios deliberativos, pues se necesita de la población electoral para aprobar o desaprobado lineamientos normativos que regulen el desempeño conjunto del Estado y la sociedad. Estos mecanismos son impulsados por el gobierno y decididos por el pueblo con capacidad legal para elegir.

Si nos remitimos a la concepción de estos términos, se puede colegir que la democracia semidirecta reúne ciertos elementos de la democracia directa, ocupando un lugar intermedio

---

<sup>28</sup> José Cárdenas García, “Cuestiones Constitucionales, El Modelo Participativo y Deliberativo, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Nro. 11, en <[http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard2.htm#N\\*](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard2.htm#N*)> Consulta, 26/11/2015.

<sup>29</sup> Grijalva, *Elecciones y Representación*, 14

<sup>30</sup> Nino, *La Constitución*, 205.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

entre la democracia directa y la representativa. Si se considera la democracia directa como aquella donde se toman decisiones por sí mismo, sin intervención de representantes, la democracia semidirecta sería aquella donde se toman decisiones de manera más o menos directa, con la intervención de las autoridades, aunque sea difícil separar de estos procesos a un representante de elección popular.

## 1.2 Antecedentes de la revocatoria del mandato

Observemos la importancia de conocer el término revocatoria, con características conceptuales utilizadas para referirse a este mecanismo, que se describen de la siguiente manera:

En primer lugar se describe la palabra *revocar* que se refiere, “dejar sin efecto una elección”,<sup>32</sup> un hecho que emana de la voluntad de quien otorga un encargo de representación, siendo excluido para buscar otras opciones, y cumpla con sus expectativas.

En segundo lugar es importante describir la palabra *revocación*, descrita como “acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante”<sup>33</sup>, es decir se vuelve inexistente un hecho o valor que se otorgó, por considerar que va en contra para lo que fue conferido.

De igual manera es necesario describir el *recall*, por su fundamento en el sistema americano el mismo que se lo describe de la siguiente manera:

(...) significa en castellano *revocación*. Revocar es anular o derogar algo, dejarlo insubsistente. Esta palabra tiene un sentido jurídico amplio, especialmente vinculado con el derecho civil y el mercantil, y uno específicamente político, ligado al derecho constitucional.- Desde esta última perspectiva, el *recall* es una institución jurídico-política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación,

---

<sup>32</sup> Diego Renato Salazar, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, (Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1987), 158.

<sup>33</sup> Hugo Ordoñez Espinosa, *Hacia la Democracia Participativa*, (Cuenca: Edición Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999), 78.



revocar el mandato político dado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa antes de que cumpla el periodo para el que fue elegido.<sup>34</sup>

Estas breves descripciones expuestas, permite tener una idea sobre el término de revocatoria; sin embargo, no ha sido posible fijar históricamente el antecedente concreto y acertado del cual proceda, siendo necesario identificar algún procedimiento histórico que sirva de base y haya permitido la adopción de la revocatoria. Y así poder establecer una comparación, cuyas características se asemejen lo mejor posible y contribuyan con la construcción de la noción de revocatoria.

Por ello, es primordial establecer un antecedente como derivación histórica de la revocatoria, uno de ellos es la antigua Grecia en el año de 461 a. C., cuyo procedimiento se denominaba *ostracismo* considerado como, “el destierro político que los atenienses imponían a los personajes muy influyentes a fin de evitar que sintieran la tentación de adueñarse del poder o perpetuarse en el mismo, con mal para la libertad del pueblo”<sup>35</sup>

Bajo este contexto, la práctica del ostracismo se realizaba mediante la llamada Asamblea que reunía a los ciudadanos para aprobar o desaprobar principalmente los asuntos del gobierno mediante votaciones, compuesta de dos instancias en distintos tiempos: la primera para resolver si el procedimiento debe llevarse a cabo, y si la respuesta era afirmativa, se procedía a segunda votación por mayoría simple a favor del destierro de una persona que intentaba hacerse del poder, hecho que duraba diez años,<sup>36</sup> evitando que participe de la Asamblea.

Mediante el ostracismo se aplicó un diseño de participación, por el hecho de tomar una decisión respaldada de toda una Asamblea conformada por un número considerable de ciudadanos, que aprobaban el destierro o exilio de una persona por varios años.

Empero, los elementos que componen al ostracismo y la revocatoria, a pesar de que su significado sea diferente ya que el primero indica destierro o exilio, y el segundo dejar sin efecto un acto, es el esquema, fundamento y argumento de cada uno, el que establece un vínculo histórico de los dos procedimientos, ya que los elementos que los conforman, tienen

---

<sup>34</sup> Hugo Ordoñez Espinosa, *Hacia la Democracia Participativa*, 79.

<sup>35</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, t. III, (Buenos Aires: Heliasta, 1976), 141.

<sup>36</sup> *La Enciclopedia*, t. 15 (Madrid: Salvat, 2004), 11472.

características parecidas entre sí. Estos procedimientos y sus singularidades mencionadas permiten dar razones viables para que operen, y de esa manera apartar a un sujeto que vulnere a la democracia.

Por ello desde la interrelación de los antecedentes históricos desarrollados como precedente de la revocatoria, ciertos gobiernos con caracteres democráticos no siempre se basaron en la igualdad y el respeto de las libertades de todos los individuos; pues, ni desde la antigua Grecia ni en la Edad Media<sup>37</sup> no existió la estructura de un sistema democrático como actualmente se lo conoce, ante las conductas autoritarias de quienes estaban al frente del poder.

Pese de aquello, no se puede ignorar que la dinámica de la actuación política medieval, no se constituya en un antecedente de la revocatoria del mandato, primordialmente porque quien concede un mandato no estaba en la probabilidad de dejarlo sin efecto.

Con el paso del tiempo es propicio referirse a la Edad Moderna,<sup>38</sup> ya que en esta época a partir de las revoluciones americana y francesa establecidas como hitos que dejan atrás la edad media, se implementa formalmente la revocatoria la misma que mediante la configuración de estos antecedentes sociológicos sobre la democracia representativa, es el periodo en el que se conforma el Estado y se genera un cambio rotundo en el que se reconoce el derecho de los pueblos a elegir a sus representantes, permitiendo la participación de la sociedad para desarrollar la soberanía como poder del pueblo, generando ya la idea de gobernantes y gobernados.

Bajo estas percepciones se desarrolla la idea de mandato y representación, planteamientos que se manifiestan hasta el siglo XIX, en el que la democracia

---

<sup>37</sup> Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, (Bogotá: Temis, 1990), 50. Este autor indica que las invasiones bárbaras, durante la alta Edad Media, acarrearón la disolución de la institución estatal, encarnada en el Imperio. Sin embargo la idea del Estado subsistió, particularmente en la mente de la clerecía, conocedora de los autores de la Antigüedad clásica, y en la de los príncipes y gobernantes. Poco a poco, especialmente, entre los siglos XIII y XVI, fueron emergiendo del seno del feudalismo los trazos fundamentales del Estado moderno.

<sup>38</sup> Julio Teodoro Verdugo Silva, “La institucionalización de la revocatoria del mandato político a presidentes en Ecuador: México D. F., 2010-2013” (tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México, 2014) Edición Electrónica Cap. IV, 51.

representativa durante su aplicación tiene varios impases, por ello el catedrático Vladimiro Naranjo explica que:

Se trataba de una democracia restringida pues los representantes del pueblo en las corporaciones públicas eran elegidos, mediante voto calificado, por una minoría letrada y adinerada y, por tanto, eran en realidad los voceros de esa minoría y de sus intereses. Y tanto los parlamentarios, como los partidos políticos y los medios de expresión estaban bajo el control de esa misma minoría; el pueblo bajo –los obreros, los campesinos, los asalariados– eran ajenos a ese control y aunque disfrutaban libertades, no podían ejercerlas a plenitud dada su condición económica y social, y sus derechos políticos eran prácticamente nulos. [...] Pero esta fase oligárquica fue en algunos países de Europa apenas transitoria. En Francia al consagrarse en la Constitución de 1848 el sufragio universal, se pasó de esa base estrecha del “país legal” a la más amplia del “país real”. En Inglaterra ese proceso se cumplió, por la vía legislativa, con la aprobación de sucesivas leyes de ampliación del sufragio entre 1832 y 1918.<sup>39</sup>

Con el fin de contrarrestar los vicios de la democracia representativa, se inicia la lucha para conseguir dichos procesos de participación, además de la aparición de diferentes formas de asociación, grupos de presión y la reducción de la jornada laboral, etc., que ha permitido el reconocimiento de ciertos derechos y libertades, pues estos procesos otorgan un nuevo matiz al proceso democrático. Hechos que permitieron la aparición de la democracia directa y la gradual influencia de los planteamientos rousseauneanos acerca de la soberanía popular con más fuerza, ya que el pueblo exigía la participación en temas del gobierno.

La revocatoria, va tomando fuerza y ubicándose desde una visión social fuerte, por lo que al respecto Joshua Spivak establece que: “el argumento a favor de la destitución fue un fuerte componente de los ataques antifederalistas. La Revolución Americana fue en muchos sentidos un ataque a la estructura de poder existente”<sup>40</sup>, en ese aspecto se puede percibir que la revocatoria no tuvo sus orígenes en normas jurídicas que lo sustente sino mediante la lucha de poderes.

En estas circunstancias, el origen de una norma jurídica como forma de legalidad para la revocatoria sería la ley fundamental llamada Constitución de un Estado, la cual

---

<sup>39</sup> Naranjo, “*Teoría Constitucional*” 342.

<sup>40</sup> Joshua Spivak, “What is the History of Recall Elections?”, en <<http://hnn.us/articles/1660.html>> Consulta: 03/06/2015, Traducción realizada por el investigador.

consta de diversos artículos donde aparecen las normas básicas y los principios que han de regir tanto para las autoridades como para la ciudadanía. En este orden de ideas, una de las primeras Constituciones que se conoce y que crea más derechos que beneficios, como norma que regula la vida jurídica del Estado, fue la escrita y promulgada por los Estados Unidos en el año de 1787 por colonos británicos, pero no cabe duda que en estas constituciones no se plasmó ningún medio que garantice la participación en asuntos de gobierno, mucho menos para revocar el ejercicio de una autoridad.

Ahora bien, es importante considerar otro antecedente histórico para las instituciones de la democracia directa. Suiza introdujo en el siglo XIX a nivel municipal algunos tipos de participación como *el referendo* y *la iniciativa popular*<sup>41</sup>, como un instrumento para proteger el equilibrio de poder entre los ciudadanos, permitiendo a la sociedad involucrarse directamente en la toma de decisiones.

Pese a que en un primer momento la utilización de la revocatoria del mandato no fue destacada, y sin avanzar con mucha fuerza, se estableció en al menos una docena de cantones de ese país, el derecho de los ciudadanos a votar sobre si del gobierno o parlamento debe ser interrumpido antes de su final oficial, no existió a nivel nacional, así como tampoco fue muy utilizada.<sup>42</sup>

El mecanismo de revocatoria de un representante, como hemos visto no se plasmó en los primeros ordenamientos constitucionales, pero si va tomando forma a nivel municipal y después de Suiza, se encuentra los Estados Unidos donde fue introducida la moderna revocatoria del mandato, ya que “la primera entidad gubernamental en adoptar la destitución fue la ciudad de Los Ángeles, cuyo estatuto de 1902, también incluyó la iniciativa y el referendo”<sup>43</sup>. De esta manera inicia paulatinamente la adopción de la revocatoria del mandato en diferentes estados de Norteamérica y que poco a poco pasó del plano municipal al estatal.

---

<sup>41</sup> Yanina Welp y Uwe Serdült, “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”, *Desafíos* 24 (1), (2012), 173-174, en <<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274/1979>> Consulta: 04/06/2015.

<sup>42</sup> *Ibíd.* 174.

<sup>43</sup> Ace Proyecto Org, Red de Conocimientos Electorales, Revocación del Mandato Legislativo, en <<http://aceproject.org/main/espanol/es/esc01c.htm>> Consulta: 04/06/2015.

En los casos antes expuestos, se viabiliza la revocatoria para que los votantes consigan proteger el control electivo sobre las decisiones de los elegidos y evitar abusos del poder; sin duda, esto hace prevalecer la decisión de una mayoría, aunque no absoluta. Por lo que elementalmente Suiza y Estados Unidos siendo los países artífices en implementar este tipo de procedimiento democrático, a través de sus diferentes estados han permitido que varias codificaciones jurídicas en el mundo, inicien un proceso que acojan de este mecanismo de democracia directa.

En la región sudamericana, el tema de revocatoria del mandato es debatida y discutida a finales del Siglo XX, que ha permitido plasmar en los estamentos constitucionales en países como Perú, Ecuador y Colombia, siendo este último el que consideró este mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de la soberanía, por primera vez en la Constitución del año 1991. Pero de acuerdo con Javier Henao Hidrón este mecanismo inicia, “con el nombre de mandato imperativo, la propuesta de revocatoria por los electores del mandato otorgado a los ciudadanos elegidos, hizo parte del proyecto que dio origen a la reforma constitucional de 1986.”<sup>44</sup>

En Ecuador se plasma por primera vez la revocatoria del mandato en la Constitución Política de 1998, considerando la inestabilidad política<sup>45</sup> que atravesó el país y que recayó en el cese de funciones del Presidente de la República de aquella época, fue un antecedente que marcó la pauta para considerar a la revocatoria del mandato en la instancia constitucional.

### **1.2.1 La revocatoria del mandato, como democracia directa o participativa**

Es significativo determinar el vínculo de la democracia directa o participativa en relación con la revocatoria, pues ciertos autores consideran que existe una relación entre

---

<sup>44</sup> Javier Henao Hidrón, *Derecho Procesal Constitucional*, (Bogotá: Temis S. A., 2003), 138.

<sup>45</sup> Un breve análisis sobre la inestabilidad política en el Ecuador, se realiza en el capítulo dos de esta misma tesis, en el literal a) sobre análisis de la Revocatoria en la Constitución de 1998.

revocatoria del mandato y democracia directa o participativa tan estrecha que habitualmente se toman como sinónimos.<sup>46</sup>

Por ende, la democracia participativa no incluye simplemente la coexistencia de las prácticas de la democracia representativa y de la democracia directa, sino la participación en el sentido de formar parte en los asuntos de interés general, promoviendo las vías y los medios para convertir al *demos* en representantes políticos directos.

La relación que genera la democracia participativa y directa con la revocatoria, no sólo expresa un sistema para tomar decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, tolerancia, protección de los derechos y libertades, así como una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

En este punto, considero que a raíz de las luchas sociales que se generan por la inestabilidad política, se han generado cambios que permiten dar mejores espacios y posicionamiento de los derechos en un Estado, para que no solo sean aprovechados por unos pocos, sino por todo su conglomerado; en ese sentido la democracia representativa reconoce el derecho a elegir y ser elegido, estableciendo un límite en el momento que se entrega el mandato popular a una persona electa, en tal virtud quienes se consideran representantes del pueblo ejercen la soberanía en su nombre; por ello los representantes electos popularmente no siempre responden por sus actuaciones o no asumen con responsabilidad las propuestas realizadas a sus electores en tiempo de campaña.

Dentro de este enfoque, Iván Vila Casado sostiene que la democracia participativa, principio que constituye la superación de la democracia representativa, está asociada al Estado Social de Derecho, de la misma manera que la democracia representativa se identifica con el Estado Liberal de Derecho,<sup>47</sup> al respecto en un estado liberal el cual da paso a un Estado de Derecho, va abriendo la brecha para que los Estados respeten los

---

<sup>46</sup> Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”, 600, en *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A. coord., Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 2002, <<http://info5.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=345>> Consulta: 28/11/2015.

<sup>47</sup> Iván Vila Casado, *Nuevo Derecho Constitucional Antecedentes y Fundamentos*, (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002), 402.

derechos y las leyes, para de esa manera limitar el poder; se va entonces configurando y regulando la participación de las personas de un Estado democrático, bajo un esquema de movimientos, organizaciones, partidos políticos y sistemas electorales, que desde la opinión crítica social, no siempre favorecen a todos los sectores involucrados en este esquema democrático.

En cuanto al avance y transformación de la participación democrática en América Latina, y en nuestro Estado Ecuatoriano, ha desembocado en la falta de credibilidad de los movimientos y partidos políticos, y por consecuencia de sus figuras, tras haber soportado dictaduras, cambios en la economía, y formas de ser elegidos (populismo); todo aquello no ha significado que los sistemas electorales sean cambiados, más bien se mantienen como modelo institucional de elecciones, considerado como el medio de participación apropiado.

En este contexto, la democracia participativa permite a la ciudadanía tomar decisiones sobre sus representantes, ligada a una forma de vigilar o controlar las actividades de sus gobernantes; por ello María Cuevas indica que: “el derecho a participar es más amplio que ciertos derechos de participación específicos. Existen formas de participación política que, aunque no tienen otra denominación específica, se encuadran en la facultad de incidir en la dirección de los asuntos públicos”<sup>48</sup>.

Dicho en otras palabras, se entiende como una forma de incidir en el control de los asuntos públicos, para ello la revocatoria del mandato tiene un espacio en el ámbito político-social, donde el *demos* tiene la probabilidad de expresar su sentir respecto de la gestión de los dignatarios públicos; si ese sentir se constituye en un derecho de participación siendo un mecanismo de democracia directa, debe ser analizado para ser aplicado, porque se corre el riesgo de ser simplemente una forma de expresión social para buscar espacios políticos y de poder.

La revocatoria del mandato, por su condición y tipo de decisiones que se toman en virtud de su ejercicio, incentiva la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas generales y la solución por parte de los gobernantes, contribuyendo a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera válida en los procesos

---

<sup>48</sup> María Gabriela Cuevas, “Derecho a la Participación”, en Autores Varios, *Participación Ciudadana y Derechos Humanos*, (Caracas: Publicaciones UCAB, 2006), 65.

públicos, con esto se podrá tener la idea clara del desempeño de una autoridad electa popularmente, y que en un momento determinado se pueda decidir si se le aplica o no este mecanismo.

Finalmente hay que recalcar que la revocatoria del mandato, como resultado natural de la soberanía radicada en el pueblo, los ciudadanos pueden tomar la decisión acerca de confirmar o cesar en el cargo a una autoridad, empero dicha decisión debe ser con base en fundamentos válidos e impulsada de manera responsable, en un sentido amplio que no conlleve a generar inestabilidad en las administraciones que fueron electas bajo determinadas propuestas de campaña, sin embargo la aplicación de este mecanismo es una práctica democrática que direcciona la renovación de la democracia representativa, robusteciéndose y reconstruyéndose un nuevo modelo de democracia por la cual el pueblo participa como protagonista.

### **1.3 La revocatoria del mandato y otros mecanismos de participación**

El enfoque de la revocatoria desde la democracia directa o participativa permite dilucidar que el pueblo toma parte en los asuntos públicos, por ello además es considerada por varios autores como un mecanismo de democracia directa<sup>49</sup>, pues existe una relación con los representantes porque al momento de decidir relevar de un cargo a un funcionario electo popularmente, no se trata de una decisión de una sola persona sino de la mayoría de ciudadanos, como una decisión directa del pueblo.

Entonces si se considera a la revocatoria del mandato como democracia directa, en este sentido el autor Carlos Nino diferencia a la democracia directa de la discusión moral ideal, como forma de prevenir las injusticias y lograr alcanzar el valor epistémico de la democracia como poder del pueblo, pues la revocatoria solo permitirá tomar una decisión, pero no discutir las razones por las que debe ser tomada, al respecto manifiesta que:

---

<sup>49</sup> Entre otros, García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 183; Nino, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, 205; Ernesto Saa Velasco, *Teoría Constitucional General*, (Medellín: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996), 231.



Debemos detenernos a considerar las diferencias que existen entre formas de democracia directa y la práctica de la discusión moral ideal. A pesar de que las primeras implican la expresión directa de las opiniones de los votantes respecto de cuestiones políticas o de la gestión de los funcionarios públicos ellas no reflejan una discusión genuina. Los participantes solo pueden contestar por ‘sí’ o por ‘no’. La concepción epistémica de la democracia se apoya primariamente sobre el proceso de deliberación colectiva y asigna valor a las decisiones mayoritarias solo por ser un mecanismo esencial para lograr que la deliberación tienda hacia la imparcialidad. [...] Una discusión no es una mera suma de reflexiones individuales que operan en forma aislada sino que es un proceso colectivo en el cual la posición de cada participante se vuelve cada vez más focalizada como consecuencia de reaccionar a los argumentos de los otros. La reflexión de cada uno se ve así enriquecida por las de los demás. [...] Los participantes en esta forma de democracia directa casi nunca tienen la oportunidad de formular preguntas, y objeciones a aquellos que proponen diferentes posiciones. La exposición a otros y a las críticas provocadas por la posición de una determinada persona genera una tendencia hacia la imparcialidad<sup>50</sup>.

En este punto se vuelve crítico en el momento en el cual la revocatoria del mandato, no es propuesta o iniciada por todo el conglomerado de votantes o electores, sino por una persona o un reducido grupo que no esté de acuerdo con la administración de una autoridad electa, en el que se refleja de cierta manera que este mecanismo está ligado a la democracia directa, pues al final el *demos* es el que elige directamente sin intermediarios ni representantes, relevar de un cargo a un funcionario público elegido por votación.

Así mismo, es necesario analizar ciertos mecanismos de participación en la democracia directa reconocidos constitucional y legalmente, expuestos en el siguiente orden:

a) La asamblea abierta. De acuerdo con Ernesto Saa Velasco<sup>51</sup>, es un cuerpo colegiado que opera a nivel de comunidades para ejercer derechos políticos, y se caracteriza por hablar en nombre de toda la comunidad. En Ecuador el criterio doctrinario de Saa Velasco se vincula con lo establecido por el Art. 96 de la Constitución de la República, que garantiza la formación de espacios de debates abiertos, inclusivos y con potencial para dar igual cabida a todos y todas quienes quieran participar en procesos de toma de decisiones políticas.

---

<sup>50</sup> Nino, *La Constitución*, 209-210.

<sup>51</sup> Saa, *Teoría Constitucional General*, 230. Es la llamada la asamblea abierta o cuerpo colegiado formado por los miembros de una cierta comunidad con facultad para ejercer los derechos políticos; es la asamblea abierta se habla en nombre de toda la comunidad y se toman determinaciones para la misma al asumir funciones públicas.

Por ello los procedimientos deliberativos socio-estatales se han desplegado y formalizado en el Ecuador a través de la aprobación de la Constitución de la República y de la Ley de Participación Ciudadana que han reconocido y creado diversos espacios, procedimientos e instituciones sobre los que reposaría la posibilidad de generar debate entre Estado y sociedad, de entre los cuales tenemos los siguientes:

A nivel nacional, la conformación de los Consejos Nacionales para la Igualdad establecido en el artículo 156 y 47 de la Constitución de la República y de la Ley de Participación Ciudadana respectivamente; el Consejo Nacional de Planificación establecido en el artículo 278 de la Constitución y artículo 48 de Ley de Participación Ciudadana; los Consejos Ciudadanos Sectoriales definidos en la Constitución por el artículo 279 y 52 de la Ley de Participación; y la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir cuyas atribuciones se definen en artículo 49 de la Ley de Participación, como espacio de consulta y dialogo directo entre Estado y la ciudadanía. A nivel local se encuentran establecidas las Asambleas Locales definidas en el artículo 56 de la Ley de Participación Ciudadana que establecen espacios para la deliberación pública entre ciudadanos y ciudadanos en cada nivel de gobierno. Aunque estos procesos no sean muy visibles, su regulación está plasmada en el orden legal del Ecuador.

b) La iniciativa popular normativa consiste en “la potestad directa y autónoma de las y los ciudadanos y las organizaciones sociales para presentar proyectos de ley, reformas o derogación de normas jurídicas”<sup>52</sup> la misma que se caracteriza porque puede ser ejercida directamente por los ciudadanos. En Ecuador este mecanismo está regulado mediante el Art. 103 de la Constitución de la República, establece la iniciativa popular normativa que se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa.

De igual manera el Art. 6 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador, regula este mecanismo estableciendo que la iniciativa popular normativa puede ser planteada por las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos,

---

<sup>52</sup> Verónica Cañas y Nanna Birck, *Participación Ciudadana y Control Social*, (Quito: Editorial IAEN, 2011), 96.

así como, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno.

c) Otro mecanismo de participación es la consulta popular, entendida por Pachano<sup>53</sup> como el derecho de la población a ser consultada sobre temas de interés general. Y su derecho a convocar a consulta y someter en ella los temas que considera de importancia o prioritarios para la sociedad, se caracteriza porque se constituye en un proceso electoral, para aceptar o negar sobre la importancia de los temas de interés que requieran ser consultados. En el Ecuador este proceso se encuentra regulado por el Art. 104 de la Constitución de la República, el cual establece que el organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

Estos mecanismos de participación desde la democracia directa, no solo permiten que la revocatoria del mandato sea considerada como el método a través del cual los ciudadanos pueden influir directamente en tomar decisiones de interés nacional sin intermediarios, sino que también está en la facultad de decidir sobre asuntos públicos de un Estado.

Además, estos mecanismos dan la pauta para que la revocatoria del mandato sea también parte de un sistema de procesos que gradualmente, tienen aceptación normativa y manejo práctico en los países con mayor conflicto político-social como en el nuestro, especialmente si se toma en cuenta desde el punto de vista del Derecho Constitucional se considera a la Consulta Popular como el género que contiene las especies de referéndum y

---

<sup>53</sup> Simón Pachano, *Democracia Directa, principios básicos y su aplicación en el Ecuador*, (Quito: Corporación Participación Ciudadana, 2008), 13. Este autor establece que la Consulta Popular puede ser considerada como la materialización de dos derechos de la ciudadanía. El primero es el derecho de la población a ser consultada sobre temas de interés general. El segundo es su derecho a convocar a consulta y someter en ella los temas que considera de importancia o prioritarios para la sociedad. En la primera modalidad, la ciudadanía tiene un carácter pasivo, mientras en la segunda asume una posición activa. Ambas son totalmente independientes, en el sentido de que puede existir cualquiera de ellas sin que, necesariamente, deba estar presente la otra.

plebiscito, por lo que la revocatoria del mandato debe ser denominada o incluida bajo aquellos estándares.

#### 1.4 La revocatoria del mandato como derecho constitucional

La revocatoria del mandato, para ser establecida y entendida como un derecho, se puede considerar el importante criterio doctrinario de Javier Pérez Royo al mencionar que los «Derechos Fundamentales» es, pues, un concepto reciente para un problema antiguo. Los «derechos» han existido en el Estado Constitucional mucho antes de ser «derechos fundamentales»<sup>54</sup>, este enfoque es importante mencionarlo, porque nos deja claro que los derechos han existido siempre, sin embargo es necesario tratar de formular un argumento que permita analizar por qué son derechos fundamentales, para lo cual tomaremos la definición del maestro Luigi Ferrajoli, que propone lo siguiente:

(...) son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por la norma jurídica; y por «*status*» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.<sup>55</sup>

Esta estructura lógica expuesta por el maestro Ferrajoli, desde el planteamiento teórico de lo que son *derechos fundamentales*, no es simplemente enunciarlos y describir cuales son, sino con base en qué se conforman estos derechos.

Bajo los parámetros descritos es necesario plantearse la siguiente interrogante: ¿La *revocatoria del mandato*, se constituye en un derecho? En sentido concreto esta pregunta tendría su respuesta si se determina a la revocatoria del mandato como la posibilidad que tiene el ciudadano o las personas para hacer efectivos sus *derechos políticos*, que permita quitar el mandato otorgado a una autoridad de elección popular, posibilidad que se puede

---

<sup>54</sup> Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Séptima edición, (Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000), 250.

<sup>55</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Tercera edición, (Madrid: Trotta, 2002), 37.

realizar o no, constituyéndose en una expectativa que tiene el ciudadano para intervenir en la gestión pública, por lo que se acopla con lo establecido por Ferrajoli, como un derecho subjetivo, es decir, una vez que se plantee la revocatoria todos podremos intervenir y decidir sobre aquel asunto político.

La definición sobre los derechos fundamentales se constituye en una descripción teórica, ya que no se trata o refleja un principio básico formulado con base en las normas de un ordenamiento jurídico determinado, sino que se establecen como fundamentales los derechos inscritos en un ordenamiento, y que rijan para todas las personas con capacidad de actuar en la vida política, en este sentido si la revocatoria del mandato se encuentra plasmada en la Constitución de un Estado como el nuestro (Derechos de Participación), se constituye como un derecho constitucional.

La revocatoria del mandato como derecho político de participación se adapta completamente al concepto de derechos fundamentales anteriormente analizado, sin embargo dicha relación con los derechos fundamentales no bastaría, ya que existen ciertas características que los recubren como fundamentales o constitucionales, diferenciándose de los demás derechos; para ello el mismo Ferrajoli, refiere ciertas diferencias de derechos fundamentales de los patrimoniales, que al compararlos con la revocatoria del mandato nos da la pauta para defender su condición de derecho, mediante las siguientes características que determinan a los derechos como: universales, inalienables, inviolables, intransigibles, personalísimos.

Los derechos fundamentales son universales, ya que van encaminados a estar reconocidos a todos sus titulares en igual forma y medida, en este sentido la universalidad de los derechos se encuentra bajo el lineamiento de la igualdad, que aplicado al caso de la revocatoria del mandato, al ser un ejercicio de todos los ciudadanos, se finiquita con su participación en un proceso electoral, en el que las personas de acuerdo con su *status* (edad, nacionalidad), participan en igual de condiciones mediante el voto, secreto y directo, con lo cual este derecho se establece para todos los titulares que puedan ejercerlo.

Sin embargo Ferrajoli, realiza una reflexión amplia acerca de la universalidad de los derechos fundamentales y establece que “esta universalidad no es absoluta sino relativa a los argumentos con fundamento en los cuales se predica. En efecto, el «todos» de quien

tales derechos permiten predicar la igualdad es lógicamente relativo a las clases de los sujetos a quienes su titularidad, está normativamente relativa”<sup>56</sup>.

De este criterio se desprende que pese a ser universales los derechos fundamentales, no son absolutos para todos, pues al ser titulares de estos derechos, las personas que gozan de determinado status, capacidad de obra y/o condición que se requiere; las personas que no estén en esa categoría son excluidas, entonces esta reflexión toma forma y determina que solo las personas que gozan de derechos políticos pueden ejercerlos, es decir la democracia dependería de quienes estén en ejercicio de los derechos políticos, esto significaría que no necesariamente todos quienes conforman un Estado podrán participar de una elección popular.

Así mismo, los derechos fundamentales se consideran inalienables, inviolables, intransigibles, personalísimos, para ello cabe señalar que estas características permiten relacionarlas y enfocarlas a la revocatoria del mandato, ya que este mecanismo de democracia está asociada a la participación ciudadana y a la soberanía popular, las personas que gozan de derechos políticos pueden participar activamente con su voluntad a través del sufragio de forma colectiva, que recae en una decisión personalísima, inalienable e inviolable, más aun si aquella participación o voluntad determina un resultado de cambio para todos.

Vale rescatar la importante clasificación que propone Ferrajoli, acerca de las cuatro clases de derechos como son: Derechos humanos, Derechos públicos, Derechos civiles y Derechos políticos, sin embargo me remitiré a este último descrito de la siguiente forma:

Los *derechos políticos*, que son, en fin, los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el derecho de voto, el de sufragio pasivo, el derecho de acceder a los cargos públicos y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y la democracia política.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y Garantías*, 39.

<sup>57</sup> *Ibíd*em, 40.

Como vemos los derechos políticos son derechos fundamentales, independientemente del ordenamiento jurídico, su naturaleza así los define ya que son universales a todos los que se considere personas capaces de obrar.

El análisis sobre la condición como derecho político del cual está apuntalada la revocatoria del mandato es factible, y dentro de la conceptualización y ejemplificación en cuanto a derechos fundamentales, se crea una gama de garantías en torno a este, y, con base en tales consideraciones permitió que la revocatoria del mandato, sea de suma importancia para las personas o ciudadanos, siendo un verdadero derecho que permite acceder a la participación de la mayoría de los ciudadanos, desde luego siempre que la Constitución o la Ley, establezcan requisitos que sean accesibles a todos, para poder ejercer la revocatoria y no sean tan amplios o complicados.

En consideración al planteamiento de Ferrajoli, y en relación con los cambios de marcos normativos y codificaciones legales en la actualidad, no son los criterios determinados como status, capacidad de obra y/o ciudadanía, que se atribuye a los derechos fundamentales los que han cambiado, estos se mantienen, lo que ha cambiado es el significado que se le ha dado a los derechos fundamentales y las garantías para ser aplicables que muchas veces son restringidos y discriminados.

La revocatoria del mandato se constituye en un derecho constitucional porque consta en la normativa de un Estado, y en el caso de Ecuador este forma parte de los derechos de participación no solo concebido como un derecho de los individuos y de las organizaciones, sino como un principio orientador de la gestión, acción y funcionamiento de lo público; y que puede ser ejercido como un mecanismo de democracia directa, por ende si se aplica en debida forma y con fundamentos válidos este derecho no puede ser restringido; con base en lo señalado, es importante analizar en el siguiente capítulo el establecimiento de este derecho en el constitucionalismo ecuatoriano a través de la historia y su consolidación como derecho.

## **Capítulo Dos**

### **2. La Revocatoria del Mandato en el Constitucionalismo Ecuatoriano**

#### **2.1 La revocatoria del mandato a partir de la Constitución de 1998 y sus cambios o similitudes con la Constitución de 2008**

Cuando la Constitución de 1998 de la República del Ecuador, se preparaba para cumplir diez años de vigencia, dentro de un período quebrantado de nuestra vida política, se convocó a una nueva Asamblea Constituyente en Ecuador en noviembre del 2007, convocatoria en la que se puede examinar las políticas y las prácticas de participación de la década pasada. Discutidas desde varios enfoques para tratar de resolver esa crisis política, la misma que integro varias demandas en términos de derechos y participación, pero con límites debido a la difícil gobernabilidad.

El derecho de participación como característica y finalidad del Estado, abrió el camino a varios mecanismos de democracia directa. Por una parte se destaca la estructura de un conjunto de derechos, que permiten a grupos discriminados incidir parcialmente en las políticas públicas; y, dentro de este plano se dan experiencias protagonizadas por figuras que impulsan diversas formas de planificación, programas de desarrollo y postulados participativos.

A partir de este enfoque se puede analizar las experiencias de participación en el lapso de 1998 a 2008, tiempo en el que los actores de los sectores sociales encontraron los medios idóneos para influir en las políticas públicas. Debido particularmente a que varios actores impulsaron desde un entorno social en crisis, una fuerte participación del movimiento indígena y de trabajadores, dirigida a frenar el Tratado del Libre Comercio TLC con Estados Unidos, como una de las luchas sociales más insignes de estos grupos, además de garantizar la seguridad jurídica del Estado, la utilización adecuada de los fondos públicos e intentar cambiar determinada ley que irrespetaba derechos, etc.



Hechos que no han sido suficientes para incidir en el desenlace de la crisis política y social, ya que, si retrocedemos en la historia, lo único que se logró con estos actos, fueron cambios de gobiernos que siguieron las mismas políticas neoliberales que antecedieron en el direccionamiento de nuestro país. Todas esas coyunturas sociales, las cuales han tenido muchas limitaciones y que no han sido el fin de las acciones colectivas, sino su transformación hacia formas de participación desorganizadas, cargadas de vandalismo que se expresaban en paros cívicos locales, regionales y de movimientos sociales que en ciertos casos buscan calar en la esfera política con intereses electorales.

Es así que, con la conformación y llegada al gobierno como movimiento social (Alianza País), de amplia plataforma discursiva y representativa en relación a la sociedad con propuestas transformadoras, progresistas de intereses nacionalistas, se plantea la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente (2007) que delinea el marco institucional para la nueva fase política, la cual se presta a escuchar ideas, así como la experimentación democrática de los ciudadanos, actores sociales, gobiernos locales y hasta de ONG.

Tanto en el período previo como en el debate en Montecristi, desde las propuestas externas como al interior de la Constituyente, con diversos afluentes sociales, se plantearon iniciativas con énfasis en la participación ciudadana, que fueron recogidas en el largo texto constitucional, incluso con teorías provenientes de doctrinarios extranjeros,<sup>58</sup> quienes han experimentado otra realidad jurídica-social-económica muy distinta a la de nuestro país.

---

<sup>58</sup> Al respecto la Asamblea Constituyente de Montecristi en Ecuador, tuvo criterios de Francisco Palacio, Marco Aparicio, Rubén Martínez Dalmau y Roberto Viciano, en calidad de consultores y que además asesoraban a cada una de las mesas de trabajo de la Asamblea, pertenecientes al Centro de Estudios Políticos y Sociales (España); los temas de interés principal para estos intelectuales se relacionan con teoría constitucional y el llamado neoconstitucionalismo, al respecto Roberto Viciano sostiene que: “el *nuevo constitucionalismo* asume las posiciones del neoconstitucionalismo sobre la necesaria impregnación constitucional del ordenamiento jurídico pero su preocupación no es únicamente la dimensión jurídica de la Constitución sino, incluso en un primer orden, la legitimidad democrática de la Constitución.” Cfr. Roberto Viciano Pastor *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, en Luis Fernando Avila Lizán edit., *Política, Justicia y Constitución*, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012. Crítica y Derecho 2, (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012), 162.

Este planteamiento *prima facie* no es malo, lo malo es que personas o doctrinarios que han vivido realidades distintas a las nuestras, traten de introducir y adaptar teorías ajenas a la realidad social de nuestro país y región, un aspecto en el que no estoy de acuerdo, porque además considero que no están funcionando, ya sea por el régimen de gobierno o porque no estamos preparados; incluso existen muchos profesionales del Derecho en Ecuador, que pudieron realizar mejores aportes a la estructura constitucional de 2008.

Frente a estas consideraciones es pertinente realizar un análisis comparativo de la revocatoria del mandato de las Constituciones de 1998 y la del 2008, que en cuanto a sus cambios y similitudes tenemos:

#### **a) La revocatoria del mandato en la Constitución de 1998.**

En febrero de 1997 se produjo la caída del presidente Abdala Bucaram por presiones sociales y políticas, y con la aquiescencia del Congreso Nacional, por fuera de los cauces legales, se nombró un Presidente interino, dejando sin efecto la elección popular de la Vicepresidenta Rosalía Arteaga, quien debía asumir la presidencia.

Luego de aquel suceso, se produjo una consulta popular para superar la conmoción del momento y proceder con la reforma constitucional. Describe Gloria Ardaya que “La consulta del 25 de mayo de 1997, fue convocada [...] por el Presidente Constitucional interino de la República [...] con el objeto de que el pueblo se pronuncie sobre catorce temas de fundamental importancia para la organización del Estado ecuatoriano.”<sup>59</sup> Con ello se buscaba que el pueblo ecuatoriano ratificara los actos de destitución *de facto*, y que contravenían la norma constitucional de aquel entonces.

Dentro de esos temas se consultó también sobre la revocatoria del mandato con una pregunta que expresaba: “¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Ley?”<sup>60</sup>, siendo favorable la aceptación popular de esta pregunta.

Otro aspecto importante de la consulta fue el llamamiento a una Asamblea Constituyente, que funcionó en tal período y expidió la Constitución de 1998, la misma que

---

<sup>59</sup> Gloria Ardaya Salinas, *Evaluación del Proceso Electoral, con Especial Referencia a la Elección de la Asamblea*, en Tribunal Supremo Electoral, Centro de Estudios de América Latina, CELA-PUCE., Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, *La Reforma Electoral*, (Quito: Gobierno del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998), 44.

<sup>60</sup> Texto de la consulta citado por Yanina Welp y Uwe Serdült, *¿Jaque a la Representación? Análisis de la revocatoria del mandato en los gobiernos locales de América Latina*, en Yanina Welp, Laurence Whitehead comp., *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, (México: FLACSO México, 2011), 155.

introdujo cambios de fondo a la Constitución anterior (1978), reconociéndolo al Ecuador como un estado social de derecho (derechos individuales y colectivos), así como la ampliación de los derechos políticos, que incluían la revocatoria del mandato a las autoridades.

Es entonces, que la inclusión del derecho de la *Revocatoria del Mandato* aparece por vez primera en la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998, en su Art. 26, en el capítulo referente a los derechos políticos, en el que se plantea que los ecuatorianos podrán ampararse al derecho de revocar el mandato conferido a los dignatarios de elección popular.

Dentro de esa Constitución se presentaba el procedimiento en los artículos 109 al 113 del capítulo II denominado “De otras formas de participación ciudadana” Título IV “Participación democrática” que está configurada en el siguiente sentido. “Art. 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo...”<sup>61</sup>

En aquella Constitución, la revocatoria del mandato procedía únicamente contra los alcaldes, prefectos y diputados, ignorando así la voluntad popular expresada en el referéndum aprobatorio de convocatoria a la Asamblea Constituyente, lo que contradecía la decisión de la ciudadanía expresada en la consulta popular de 1997; en dicha consulta a través de la pregunta correspondiente planteaba la revocatoria y regía a todas las autoridades de elección popular sin excepción; de esta manera con esta limitación la misma Constitución desmaterializaba el fin mismo de este derecho, pues el Art. 26 señalaba que se podrá revocar el mandato a los dignatarios de elección popular dirigido a todos, quedando simplemente como un mecanismo de control político social más que un derecho constitucionalmente hablando.

Al respecto, para que la revocatoria proceda o sea planteada debía existir circunstancias tales como: actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo, empero para demostrar este tipo de hechos que puedan provocar la desconfianza

---

<sup>61</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 119, (1998), en <<http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId362880>> Consulta: 26/10/2015.

del pueblo y poder hacer efectiva la revocatoria era algo complejo, ya que además existieron ciertas limitantes y se imposibilitaba el ejercicio de este derecho, a través del Reglamento de Revocatoria del Mandato, expedido en aquel tiempo por el Tribunal Supremo Electoral que establecía la existencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada.<sup>62</sup>

Sin duda, el pueblo o el grupo de personas que quería iniciar un proceso judicial, para utilizar como medio necesario para determinar la responsabilidad de funcionarios en actos de corrupción y en consecuencia solicitar la revocatoria, debía tener solvencia económica y el tiempo necesario para demostrar dichos actos; además, teniendo presente que un proceso jurisdiccional duraría mucho tiempo, al punto que quizás hasta la autoridad involucrada, ya llegue al final de su gestión, degenerando la revocatoria a un superficial mecanismo de control político-social *a posteriori*.

En cuanto al incumplimiento injustificado del plan de trabajo, se puede manifestar que esta circunstancia estaba efectivamente reconocida en la Constitución ecuatoriana en aquella época, por lo que se constituía en una forma principal para revocar el mandato; en este sentido, debemos aclarar que nuestro país en cuanto al ámbito constitucional, claramente en su artículo primero lo establecía como un *Estado soberano y democrático*, siendo un gobierno presidencial, electivo, representativo, participativo y de administración descentralizada y que entre otras características, reconocía que la soberanía radicaba en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad que se ejerció a través de los órganos de poder público y de los medios democráticos establecidos en la Constitución.

Continuando con esta estructura jurídica, se puede afirmar que el Estado obtiene su calidad de soberano, al momento que el pueblo elige a sus representantes, los mismos que elegidos deberían someterse a los intereses de la nación y no del cuerpo o grupo que los respalda, lo cual le da al Gobierno su característica por su legalidad democrática de *representativo*, ya que el pueblo los elige como representantes; y, *participativo* por cuanto su elección fue realizada con la participación de todo el conglomerado electoral, así como

---

<sup>62</sup> Ecuador, *Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato*, Registro Oficial Nro. 366 del 11 de Julio de 2001, Art. 50.

desde el poder también los representantes pueden establecer mecanismos de participación que dé legitimidad de sus actos.

Desde estas características particulares al Estado se lo puede considerar como democrático, pero desde la percepción representativa, es más fácil imponer un mandato representativo y por ende revocable, siendo un lineamiento por el cual no se estableció la revocatoria al Presidente de la República, como propuesta puramente política, quedando rezagado el fundamento académico.

El porcentaje necesario, en esta Constitución para la iniciativa de la revocatoria del mandato la ejercía un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Bajo ese contexto, cabe hacerse la siguiente interrogante: ¿por qué se reconocía la revocatoria del mandato de diputados, prefectos y alcaldes únicamente?

Dar una respuesta que trate de justificar la causa de la cual surge esta interrogante, es necesario fundamentar y afirmar que la revocatoria del mandato se activa necesaria y principalmente, por el incumplimiento injustificado del plan de trabajo; este fundamento se respalda, considerando que un cuerpo electoral no elige a un individuo que los represente, pues elige un plan de trabajo presentado por el candidato, quien una vez elegido su único fin sería cumplir su programa de trabajo.

La revocatoria siendo un derecho político establecido, pese a que su aplicación se la minimizó como un mecanismo de control político-social; desde cualquier punto de vista, va directamente relacionado con la *ciudadanía*, entendida como la facultad de promover o ejercer este derecho, siempre y cuando se cumpla con el porcentaje requerido para activar este mecanismo.

Una vez que reunían las firmas necesarias, y los documentos con los que se solicitaba la revocatoria, justificando las causales por las cuales se la proponía, previa verificación y aprobación del Tribunal Electoral se procedía a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizaba dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

Aunque el proceso revocatorio, era de gran importancia para el desarrollo democrático, no podía ser aplicado de cualquier forma, pues se establecía momentos

específicos para poder aplicarlos, periodos que eran considerados de acuerdo con las causales por las que se pretendía solicitarlas, así como en el caso de los actos de corrupción la revocatoria podía solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario.

En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones; en el proceso revocatorio era un derecho de todos participar activamente para remover una autoridad, votando favorablemente con la mayoría absoluta de la circunscripción territorial, para que dicha decisión cause el inmediato cese de funciones del representante.

#### **b) La revocatoria del mandato en la Constitución de 2008**

Con base en la voluntad popular, propiamente hablando de la consulta popular de 1997, en la que el pueblo ecuatoriano se había manifestado favorablemente para que la revocatoria del mandato sea aplicada contra todas las autoridades de elección popular, simplemente mantuvo su legalidad constitucional para revocar a quienes se encontraban al frente de los gobiernos locales y representantes al legislativo, sin ser aplicado este mecanismo, para este tipo de autoridades mientras estuvo vigente la Constitución de 1998, mucho menos se hubiese aplicado para revocar al primer mandatario (Presidente/a).

Como no resultaba efectiva la aplicación de este mecanismo, se recurrió a las ya conocidas acciones informales con las que se quitó el mandato a varios ex presidentes, con protestas en las calles que marcaron la historia del Ecuador, como es el caso de Jamil Mahuad que: “el 9 de enero del 2000, [...] decretó la dolarización, medida que no lo salvó de la presión social. El 21 de enero, militares liderados por Lucio Gutiérrez y los grupos indígenas se tomaron el Congreso y tumbaron a Mahuad”<sup>63</sup>. Algo parecido también ocurrió con el ex mandatario Lucio Gutiérrez quien resultó ser el derrocador derrocado, pero en aquella ocasión con la participación de la clase media que se encontraba indignada.

---

<sup>63</sup> “14 años del golpe que derrocó a Jamil Mahuad”, *El Comercio*, (Quito) s.f., en <<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/14-anos-del-golpe-que.html>> Consulta: 22 de octubre de 2015.

En este instante, tras haber tomado decisiones que lo único que provocaron fue inestabilidad política y social en el Ecuador, como reformas y cambios en la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Constitucional y Electoral, tras haber realizado acuerdos para otorgar amnistía a A. Bucarán, A. Dahik y G. Noboa, fue entonces cuando a inicios del año 2005, “Cerca al mediodía del 20 de abril, mientras las protestas se desarrollaban, [...], los diputados reunidos en la instalaciones del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL) destituyeron a Gutiérrez aduciendo ‘abandono del cargo’ y nombraron en su lugar al vicepresidente Palacio.”<sup>64</sup> Sin que exista la posibilidad que en estos casos pueda ser activado el proceso revocatorio para este tipo de autoridades citadas, pese a existir los motivos suficientes.

Es así que en el documento de *Montecristi*, se vio la necesidad de que continúe plasmada la revocatoria del mandato en el texto constitucional, permitiendo además que este derecho pueda ser ejercido en contra de todas las autoridades de elección popular, siendo muy estrecho el reconocimiento del derecho, en razón de la forma de aplicarlo.

Si consideramos que existió un inadecuado uso de la revocatoria del mandato de la Constitución de 1998, que durante más de una década se mantuvo inactiva, ya sea por la exigencia normativa por la que estaba planteada, o por los problemas sociales y políticos por los que atravesaba el país, siendo un escenario inadecuado para aplicar la Revocatoria, ya que se destituyó a ciertos presidentes dentro de aquella década (1998-2008), con la utilización de un mecanismo totalmente ajeno a la participación social.

Cuando la Asamblea Constituyente de Montecristi en el año 2007, una vez que estaba totalmente conformada luego de haber sido planteada y formulada por el gobierno de turno con el apoyo del Movimiento País, el Constituyente de aquel entonces vuelve a considerar a la revocatoria, bajo una nueva concepción constitucional en relación con el estado, el derecho y a la democracia, es así que la reconoce en esta Constitución en el Art. 61 como un derecho de participación, y que se desarrolla su aplicación en los artículos 105, 106 y 107; ubicado en el capítulo de otras formas de participación democrática, siendo

---

<sup>64</sup> Julio Teodoro Verdugo Silva, “La institucionalización de la revocatoria del mandato político a presidentes en Ecuador: México D. F., 2010-2013” (tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México, 2014) Edición Electrónica Cap. IV, 120-128.

observada como una forma suplementaria con la democracia reconocida constitucionalmente, y meramente directa.

Sin embargo al encontrarse la revocatoria del mandato plasmada en la Constitución dentro del capítulo de participación democrática, debe ser considerada como un aporte directo a la democracia y la participación, con el fin de solventar las necesidades de una sociedad históricamente fragmentada y diversa, este hecho o principio de participación se ratifica mediante el inciso último del Art. 95 de la Constitución al señalar que “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”<sup>65</sup>.

Por lo tanto, para dar sustento al carácter esencial de la democracia, se está apoyando de estos mecanismos de mayor amplitud para impulsar la participación reconocida constitucionalmente, que dentro de este enfoque permite entender la aplicación de la revocatoria del mandato bajo los siguientes contextos:

1. Ha sido, de suma importancia reconocer la revocatoria del mandato como derecho de participación, apartándolo como derecho político y establecer la eliminación de requisitos de forma para aplicarlo, es por ello que en esta propuesta de participación directa se contempla como único requisito, el porcentaje necesario de personas inscritas en el registro electoral, sin solicitar constitucionalmente ningún otro requisito para activar el ejercicio de este derecho; esto va encaminado al reconocimiento del tipo de democracia que establece la actual Constitución de nuestro país, y al mandato que se otorga a los representantes para que en caso de no promover el bien común, a futuro se pretenda revocar aquel mandato otorgado.

2. Al ser un Estado constitucional, de *derechos y justicia*, social, *democrático*, soberano, independiente, unitario, *intercultural*, *plurinacional* y laico, siendo la soberanía la que radica en el pueblo, y con ello su voluntad como el sustento de autoridad, la misma que se ejerce en los órganos del poder público, como una forma de participación directa, planteada en la Constitución.

---

<sup>65</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 95.



3. Al hablar de estado *democrático*, nos referimos a la democracia participativa; un punto que fue analizado y que conlleva a eliminar el conflicto entre la democracia representativa y democracia directa, en este sentido al mandato debemos entenderlo como la delegación que el pueblo hace a los representantes a fin de que cumplan con sus propuestas y velen por el interés público, desde este punto de vista, los grupos sociales, pueblo y nacionalidades, para dar como resultado el fortalecimiento de la democracia participativa en nuestro país, que termina con la simple elección, más bien se van afianzando para ejercer este derecho de forma ascendente, ya que el Art 83 de la Constitución en su numeral 11, establece que los ciudadanos deberán asumir la función pública, como un servicio a la colectividad, que deberá rendir cuentas, por lo tanto frente a este tipo de democracia, el mandato que se sustenta necesariamente debe ser revocable.

4. Pese a que los derechos de participación pueden ser aplicados individualmente; la revocatoria por su esencia y relevancia dentro del sistema democrático participativo, debe ser ejercida de forma conjunta, cuya aplicación se encuentra regulada conforme a la autoridad que se quiere revocar, por ende si se quiere dar apoyo ciudadano a favor o en contra del Presidente/a de la República, la petición de revocatoria deberá estar respaldada con el 15% de las personas registradas en el padrón electoral a nivel de país, y si está dirigido a otra dignidad de elección popular, se deberá contar con el respaldo del 10% del registro electoral, al respecto existe una gran diferencia para solicitar la revocatoria al primer mandatario con el resto de autoridades de elección popular, pues es muy dócil el respaldo popular que se debe buscar para revocar a ciertas autoridades y aplicar este mecanismo, pues para activar aquel proceso indirectamente se flexibiliza el apoyo ciudadano, entre una autoridad nacional frente a una local.

5. Para continuar con el proceso revocatorio, esta vez presentada y aprobada la solicitud, el Consejo Nacional Electoral procederá a realizar la convocatoria al referéndum de revocatoria del mandato en el plazo de quince días, cuyo proceso electoral se realizará en los siguientes sesenta días a partir de la convocatoria.

El trámite se hace factible al existir causal para su procedencia, pudiendo ejercerse este derecho después del primer año del periodo para el que fue electa la autoridad, plazo que considero es prudencial para valorar si la gestión realizada por cierta autoridad se va

cumpliendo o no; tampoco se puede solicitar la revocatoria en el último año de la gestión (Art. 105 Constitución de la República del Ecuador), pues no habría tiempo para que la nueva autoridad pueda ejercer sus funciones a plenitud, ni tampoco el proceso tendría el tiempo necesario para su aplicación<sup>66</sup>.

En el proceso revocatorio pueden actuar, las personas que gozan de sus derechos políticos, pero con el propósito de fortalecer el sistema democrático, y sobre todo para dar mayor realce al sistema presidencialista de gobierno, que está plasmado en nuestra carta magna, para que surta efecto la revocatoria del mandato para el Presidente/a de la República, se requiere de la mayoría absoluta de todos los votantes; por ejemplo, que la revocatoria sea aceptada en una sola vuelta electoral, por más del 50% de votantes de todo el país, mientras que para el resto de autoridades solamente se necesita la mayoría absoluta de los votos válidos, considero en este punto que, serán votos válidos del total solamente de votantes que acudieron a ese proceso revocatorio.

En conclusión el documento final de Montecristi preserva los logros en cuanto a participación ciudadana de la Constitución anterior, sino que además los amplían, innovan y articulan mejor con el Estado. Esto se refiere tanto a la parte dogmática de los derechos como al diseño institucional referido al sistema de equidad e inclusión, a la red de planificación y de control social, como forma participativa de la sociedad sin afinidades

---

<sup>66</sup> Esta propuesta de inclusión de democracia directa fue analizada y consta en las Actas de la Asamblea Constituyente de Ecuador del 2008; por lo que me permito mencionar ciertas referencias: Acta 53A, 27-05-2008, Se establece un cambio para la activación de este derecho y en un inicio para solicitar la revocatoria del mandato se planteaban tres motivos que eran: actos de corrupción comprobados, incumplimiento de plan de trabajo y por no rendir cuentas de su gestión (págs. 13-14).

Sin embargo se analiza dentro de esta misma acta que no sería necesario establecer motivos para activarla a la revocatoria, ya que se volvería imposible de utilizarla como en la Constitución de 1998, pues existirían artimañas para determinar si cumplió o no cumplió el plan de trabajo o la verificación de cualquier otro motivo, estableciendo una simplificación (pág. 44).

En otro debate que consta en el Acta 62A, 16-06-2008, Se plantea el tiempo dentro del cual puede presentarse la revocatoria, esto es cumplido el primero y antes del último año de gestión, así como el porcentaje de firmas necesarias para solicitarla 10% autoridades locales, 15% Presidente de la República, 9-10. Más adelante se ratifica la propuesta del porcentaje de firmas necesarias para solicitar la revocatoria, sustentando que para las autoridades locales se requiere la mayoría simple y para las autoridades nacionales mayoría absoluta siendo el sustento para la diferencia de firmas de respaldo para solicitar la revocatoria de autoridades locales de las nacionales. Finalmente en el segundo y definitivo debate que consta en Acta 67, 24-06-2008, se observa el apoyo a las formas de democracia directa, como al de la iniciativa, el de la consulta y el de la revocatoria, (pág. 147). Además de aprobar definitivamente el porcentaje y el tiempo dentro del cual se puede solicitar la revocatoria del mandato establecida en estos debates Constituyentes, (pág. 161). Asamblea Nacional Constituyente, *Actas. Diario de Debates 2007-2008*. En <<http://montecristivive.com/tag/asamblea-constituyente/>> Consulta: 08 de Octubre de 2015.

políticas; sin que esto signifique, que la democracia en el Ecuador está marchando de mejor manera.

Es necesario ilustrar mediante un cuadro comparativo sobre la revocatoria del mandato las diferencias en las constituciones de 1998 y la de 2008 de la siguiente manera:

#### La Revocatoria del Mandato en los textos constitucionales de 1998 y 2008

<b>Constitución 1998</b>	<b>Constitución 2008</b>
<b>¿A qué autoridades de elección popular se puede plantear la Revocatoria?</b>	
Arts. 26, 109 a 113 Alcaldes, Prefectos, Diputados	Arts. 105 a 107 Todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la República.
<b>Motivos por lo que se puede plantear la Revocatoria</b>	
a. Actos de corrupción con sentencia b. Incumplimiento del plan de trabajo validado por el Tribunal Supremo Electoral.	No se establece ningún requisito.
<b>Porcentaje de firmas de respaldo para solicitar la Revocatoria</b>	
El 30% de los inscritos en el registro electoral de la circunscripción territorial a la que pertenece la autoridad a quien se pretende revocar.	Para la autoridades locales el 10% de los inscritos en el registro electoral. Para el presidente el 15 % de inscritos.
<b>Votos válidos para la eficacia de participación</b>	
El voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes	Autoridades Locales la mayoría absoluta de votos válidos. Presidente mayoría absoluta de todos los votantes.
<b>Periodo dentro del que se puede plantear la Revocatoria</b>	
Luego del primer año y antes del último del periodo para el cual fue electo.	No hubo cambios.
<b>Periodo para convocar a la Revocatoria del Mandato</b>	
10 diez días después de verificadas las causales, El acto electoral se realizará dentro de los 30 días subsiguientes a la convocatoria	15 días luego de verificación de firmas, y en los siguientes 60 días de la convocatoria, se llamará al proceso electoral revocatorio.
<b>Fuente:</b> Constituciones del Ecuador 1998 – 2008 Elaboración propia.	

Es muy importante establecer la comparación entre las constituciones ecuatorianas aprobadas en 1998 y 2008, respecto de la procedencia y requisitos que se establecieron y que se establecen en estas dos normas jurídicas acerca de la revocatoria del mandato, pues en la Constitución de 2008, se establece de forma universal la activación de este mecanismo a todas las autoridades de elección popular, diferenciándose principalmente de la Constitución de 1998 que no establece los motivos por los cuales se podrá solicitar la revocatoria, determinando que esto será regulado por la ley o reglamento correspondiente

en temas electorales, sin embargo al permitir constitucionalmente que dicho mecanismo sea regulado por la ley respecto de sus requisitos y limitaciones, se deja abierta la pauta para que el gobierno de turno regule y ponga límite de forma conveniente para la aplicación de la revocatoria.

## **2.2 La revocatoria del mandato como práctica clientelar o participativa a favor o en contra de la democracia.**

Siendo la democracia una forma de gobierno, y considerada por la población como la más óptima; siguiendo este lineamiento en los últimos años se ha establecido nuevas formas de ejercer la democracia de una manera incluyente, estos procesos participativos requieren, de una experiencia de participación social previa que vaya generando las condiciones para el ejercicio de la democracia desde esta nueva forma, además de una participación que implique generar la responsabilidad y la representación de todos, con ello siempre las decisiones tendrían que provenir de un consenso.

Respaldado en la premisa anterior, se puede determinar que la postura de la revocatoria, tiene su origen en las personas que no comparten las propuestas, y la gestión de una autoridad de elección popular, para respaldar este fundamento al respecto Yanina Welp establece que, “la noción clásica de la representación sin control popular por fuera de los periodos electorales, se refuerza con la idea de representar la voluntad general, algo que de alguna manera habilita al funcionario a no seguir el programa para el que fue electo”<sup>67</sup>, hecho que no solo obedece a una forma paralela de hacer democracia, ya que la revocatoria es un mecanismo considerado como un control popular más allá de las elecciones.

Desde este enfoque la revocatoria o el llamado recall, como institución jurídico política que consiste en la alternativa que se da al mandante, para suprimir el mandato político otorgado electoralmente a un dignatario de naturaleza representativa antes de que cumpla el periodo para el que fue elegido.

---

<sup>67</sup> Yanina Welp, “De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas”, en Yanina Welp y Uwe Serdult (Coords), *La Dosis Hace el Veneno*, (Quito: El Telégrafo, 2014), 252.

Por ello, el mandante constituido en un cuerpo electoral, al conservar el derecho que tiene para elegir, así mismo conserva también el de destituir en las urnas a la autoridad elegida en una nueva votación, cuando éste haya incurrido en faltas de capacidad o de probidad en el ejercicio de sus funciones, con base en las causales por las que se puede solicitar la revocatoria, y aunque constitucionalmente estas causales no estén establecidas, si están dispuestas por la Ley, siendo este un mecanismo constitucional el que asegura la responsabilidad de los gobernantes.

Se dijo además, que al interior de la Asamblea Nacional se establecieron criterios a favor de que la revocatoria debía ser universal para todos los niveles de elección popular<sup>68</sup>; sin embargo en consideración de la idiosincrasia política ecuatoriana y de los riesgos de inestabilidad política que se podrían generar, se esgrimieron criterios en contra de la universalidad para la aplicación de este mecanismo, pues se vio la necesidad de impedir que este procedimiento sea utilizado por intereses politiqueros, que han dado lugar a lo que han denominado la “*barbarie política*”.

Todo esto para evitar generar el caos y la ingobernabilidad característica de la vida democrática del país; por estas consideraciones se estableció una diferencia en nuestra actual Constitución, que consiste en solicitar la revocatoria tanto para el Presidente de la República como para las demás autoridades de elección popular, con la gran diferencia del porcentaje de respaldo para solicitar la revocatoria.

A pesar de que se podía excluir a un determinado grupo de representantes elegidos electoralmente, para que no se aplique o se active la revocatoria, fueron incluidos todos por las ingratas experiencias de los derrocamientos de ex presidentes, ya que esto podría devenir por un aparente incumplimiento de su plan de trabajo, las malas directrices económicas, etc.

---

<sup>68</sup> Lo de la revocatoria del mandato hay que mejorar, aquí ha habido importantes aportes. Pero, claro que hay una diferencia significativa, con la Constitución del noventa y ocho se establecía treinta por ciento de firmas, y solo para alcaldes, prefectos y diputados; ahora, la revocatoria es para todos los niveles, y apenas se requiere el diez por ciento para todos los cargos, y el quince por ciento para el Presidente, porque, obviamente, se tratan de funciones que son absolutamente distintas y diferentes. Acta 53A 27-05-2008, (pág. 50). Asamblea Nacional Constituyente, *Actas. Diario de Debates 2007-2008*. En <<http://montecristivive.com/tag/asamblea-constituyente/>> Consulta: 09 de octubre de 2015.

Adentrándonos un poco desde un enfoque político-social, en relación con los llamados *cambios de posición política* (cambio de camiseta o camisetaazo), que se han producido en algunas ocasiones; y que, desde luego han sido muy mal vistos por la opinión pública, no es menos cierto que la posibilidad de revocatoria por este motivo, pudiese generar innumerables controversias e inconformidades con los legisladores especialmente, ya que se ha constatado que en los años 90 los Diputados se cambiaban de posición política de manera recurrente<sup>69</sup>, sin embargo considero que en la actualidad ocurre lo mismo con muchas figuras políticas pero es menos notable; aquí surge la interrogante: ¿La revocatoria quedaría como una práctica participativa a favor o en contra de la democracia?

Considero que la legislación, al ser igualitaria e incluir condiciones para que la revocatoria del mandato se aplique a todas las autoridades de elección popular, debería también solicitarse el mismo porcentaje de firmas de respaldo para su activación, pues considero que la solicitud de revocatoria de mandato de una autoridad no siempre se verá reflejado en los resultados del proceso electoral revocatorio, a pesar de que este proceso debe ser un recurso de excepción y que así lo entienda el pueblo ecuatoriano para que la estabilidad y el desarrollo local o nacional no se vea perjudicada. Ya que al plantear las solicitudes de revocatoria, y no lograr los resultados esperados, este recurso se convertirá en cotidiano y de mero trámite en las instituciones políticas sociales (partidos, movimientos) del país.

Para el correcto procedimiento de la revocatoria el mismo que tiene relación con un principio jurídico, que establece que si mediante elección popular fue encargado un mandato, de igual manera mediante ese mismo voto popular podrá ser revocado, aclarando que en el segundo momento, toma forma y efecto de la Consulta Popular, con la especificación que al igual que el voto para elegir, para revocar es obligatorio y vinculante para quienes se encuentren en goce de los derechos políticos.

Basados en los mecanismos de participación, y en la actual expansión en los que están sustentados los sistemas democráticos, se impone la decisión de la mitad más uno de

---

<sup>69</sup> Catherine M. Conaghan, *Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano*, en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, *La Conservación de instituciones democráticas. Sistema de Partidos en América Latina*, (Santiago: CIEPLAN, 1995), 242-243.

los sufragantes de la correspondiente circunscripción territorial, porque de igual manera la mayoría determinó la elección.

Al respecto de este tema, la normativa colombiana determina que la solicitud de revocatoria será realizada por un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de quienes participaron en la votación de elección, y ésta se produce si se obtiene un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos participantes, que a su vez, no debe ser menor al 60% de la votación registrada el día de la elección del mandatario, pudiendo sufragar solamente quienes votaron en la elección del respectivo Funcionario<sup>70</sup>.

Finalmente y para sentar ciertas directrices mediante las cuales se moldea las leyes, solo basta con mirar el panorama político en nuestro país cuando las normas legales se van cambiando de acuerdo con las circunstancias que exigen su vigencia y que han causado sus perniciosos efectos en la sociedad.

Me refiero también, que cuando la presión de grupos de poder y de la opinión publica genera polémica, sin importar las consecuencias sino simplemente las conveniencias, se deroga ciertos preceptos y se expide una normativa que se adapte a la realidad de ese momento; y que, posteriormente tal vez no se obtenga el mejor resultado, por ejemplo tenemos: el Código de Trabajo, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa sustituida por la Ley Orgánica de Servicio Público, Ley de Comunicación entre otras, y finalmente se encuentran las que van relacionadas con el tema como: la Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Participación, que regulan y establecen los lineamientos de la revocatoria del mandato y que a continuación serán analizados.

### **2.3 Normativa jurídica actual de la revocatoria del mandato, y su cumplimiento respecto del alcance y requisitos de los procesos políticos y contenciosos.**

En cuanto a la normativa que corresponde como proceso político de la revocatoria, se viabiliza mediante las reformas que realiza la Asamblea Nacional del Ecuador a la Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia, y a la Ley de Participación Ciudadana

---

<sup>70</sup> Colombia, Congreso de Colombia Ley 134, (1994), Art. 69.

mediante la Ley Orgánica Reformatoria No. 0, publicada en Registro Oficial 445 del 11 de Mayo del 2011, en lo que respecta al procedimiento que regula la Revocatoria del Mandato, estableciendo el alcance y los requisitos del proceso de la siguiente manera:

En la Ley de Participación Ciudadana, se establecen tres requisitos que podrían activar la revocatoria del mandato los mismos que son por incumplimiento de: su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana, y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular<sup>71</sup>; reconociendo de esta manera que el electorado vota no únicamente por una persona sino por el programa de trabajo, además de propender la participación ciudadana que es meramente incluir a grupos sociales que se conformen para servir, como veedores de todos los procesos que se ejecuten para la ciudadanía, requisitos que además no constan en Constitución de la República.

El Art. 184 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, antes de ser reformada mediante la Ley del 11 de Mayo del 2011, establecía que el Consejo Nacional Electoral, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, procesos que debían efectuarse en el plazo de sesenta días, actualmente con base a la referida reforma, no se considera a la revocatoria del mandato dentro de estos procesos de iniciativa, por lo que no se establece ningún plazo para su convocatoria en el mencionado artículo.

Así mismo el Art. 199 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, antes de la mencionada reforma, establecía el porcentaje necesario para solicitar revocatoria tanto para autoridades locales como para el Presidente/a de la República, pero en la actualidad no se hace referencia alguna en el artículo mencionado sobre estos requisitos.

El enunciado expuesto, sirve para hacer notar que de cierto modo se garantiza la estabilidad y la forma de gobernar de una autoridad, y esta pueda ejercer su mandato plenamente, sin constituirse en un medio de revanchismo político, ejercido por quienes se vieron afectados y no gozaron del apoyo popular en los comicios electorales; por ende se reguló el porcentaje del respaldo popular que tiene que acompañar a la solicitud de

---

<sup>71</sup> Ecuador: Asamblea Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr.-2010. última modificación: 11-may.-2011, Vigente, Art 25.



revocatoria, mediante la reformada Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador como norma principal para este procedimiento, en su Art. 26 que se refiere al respaldo de electores de acuerdo al padrón proporcional de la circunscripción:

a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores; b) El veinte por ciento (20%) de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores; c) El diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) de respaldos para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; d) El quince por ciento (15%) respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores; e) El doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y, f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores.

Finalmente tratándose de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional. Este último requisito se mantiene tal cual lo establece la Constitución de la República, existiendo una variación respecto del (10%) que establece la misma Constitución para solicitar revocatoria a las autoridades locales y regionales.

Pese a que los porcentajes para la solicitud de revocatoria de las autoridades locales de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, varían de acuerdo al padrón electoral (número de votantes) de cada circunscripción territorial, en relación a lo que establece la Constitución de la República del Ecuador (Art. 105), no se fija un porcentaje inferior al (10%) del que constitucionalmente se establece para apoyar la revocatoria de las autoridades seccionales, de cierta manera la Ley no contradice la norma constitucional, ya que toman como referencia el número de personas que ejercen el derecho al voto para fijar el porcentaje de respaldo al proceso revocatorio; sin embargo, no estoy de acuerdo que una simple Ley cambie radicalmente lo establecido en forma general en la Constitución.

Pese a que considero que la diferencia entre una regulación y prohibición radica en la no vulnerabilidad del derecho, las reformas realizadas se convierten en una ley que busca tapar vacíos legales, y tratar de adecuar de alguna manera el derecho de la revocatoria del mandato, debido a que responde a la realidad poblacional con que cuenta cada circunscripción territorial del representante intervenido, y posiblemente los mayores

rechazos y reproches visibles a este procedimiento era quizá el reducido porcentaje que se solicitaba para su ejecución, por parte de las autoridades a quienes se les iniciaba el proceso revocatorio.

Así mismo, tras haber planteado causales específicas para aplicar la revocatoria del mandato, esto se reduce a un control de cumplimiento estricto sobre los planes y programas de una autoridad, propendiendo que se garantice el derecho a controlar los actos del poder público, y ejercer la revocatoria como un mecanismo de control y derecho de participación.

El artículo innumerado a continuación del Art. 25 de la reformada Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador, establece requisitos y un procedimiento de admisibilidad para la solicitud de la revocatoria, previo a la entrega de los formularios para la recolección de firmas, establecidos de la siguiente manera:

1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación; 2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y, 3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria; En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud [...]

Antes de que se reformara esta Ley, en la cual no existían requisitos ampliamente establecidos para la presentación de la solicitud, ni para la subsiguiente entrega de los formularios de recolección de las firmas de respaldo ciudadano con el que contaba el proponente; se deja a salvo el único requisito que todo ciudadano debe tener, como es el de estar en goce de los derechos políticos, para poder ejercer el derecho de participación.

Sin embargo, en base de los requisitos de admisibilidad, el proponente debe estar en pleno goce de sus derechos de participación para poder activarla, lo que implica encontrarse plenamente identificado en los formularios para respaldar una participación responsable, con esto el proponente está en la obligación de llevar adelante la propuesta con cuentas claras en la promoción que genere su postura. Con estos cambios que se realizaron, se puede ver que los elementos de procedencia para ejercer los derechos participación, se constituyen en elementos indispensables en vinculación con la motivación clara y precisa formulada, y así permitir la activación de este proceso como control político.

Con anterioridad a las reformas de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, la participación del proponente/s, se reflejaba en su intervención protagónica en la campaña electoral, con la finalidad de ratificar la convicción de la ciudadanía, mediante la obtención del respaldo popular o el rechazo mediante la decisión de revocatoria, pasando a manos de la voluntad popular la potestad de finalizar el proceso revocatorio.

En la actual ley al formalizarse la configuración de un control político, mediante la factibilidad de terminar el procedimiento antes del pronunciamiento popular es alcanzable, ya que en el proceso de admisibilidad, se deberá informar sobre la solicitud de revocatoria a la autoridad a quien se propone el ejercicio del derecho de revocatoria, con la finalidad de que pueda impugnar su procedibilidad; lo cual se establece como un control político que se le da a la revocatoria.

Al continuar con el trámite, una vez presentada la solicitud del proceso de revocatoria de mandato, el Consejo Nacional Electoral verificara el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, y en el término de quince días si lo determina pertinente, admitirá la solicitud de revocatoria y con ello entregará los formularios para la recolección de firmas (Art. 27 Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador).

En el proceso de regulación de la revocatoria se determina una limitación al tiempo para la recolección de firmas, lo que responde al carácter circunstancial que involucra al ejercicio de este mecanismo, obedeciendo propiamente al derecho electoral que es el que acoge a este mecanismo, enmarcado dentro del principio de temporalidad, siendo regulado de la siguiente forma:

1. Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores; 2. Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores; 3. Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores; 4. Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; y, 5. Sesenta días cuando se trate de circunscripciones de hasta 10.000 electores<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 27.

Una vez admitida la solicitud de revocatoria de mandato y presentadas las firmas de respaldo, el Consejo Nacional Electoral, después de la correspondiente verificación y aprobación, procederá a realizar la convocatoria al referéndum de revocatoria del mandato en el plazo de quince días, ya que los comicios electorales deberán realizarse después de sesenta días contados desde la convocatoria.

Consiguientemente, y no menos importante en la ejecución del proceso de la revocatoria del mandato, es que, no se contará con presupuesto por parte del Estado para financiar la campaña del proceso de revocatoria, éste es un cambio en relación a las últimas reformas realizadas a la Ley de Participación Ciudadana, lo que permite dar carta abierta para que los grupos de poder económico, en busca del poder político puedan apropiarse del ejercicio de este mecanismo de democracia directa en beneficio propio, lo que pondría al ciudadano en desventaja al propender ejercer este derecho, sin embargo, esta regulación es muy importante, ya que del mismo modo, si alguna persona de aquel grupo económico logra captar el poder político se encuentra limitado de realizar gastos que corresponden al presupuesto del Estado.

Los requisitos de admisión y procedimiento al que debe someterse la solicitud de revocatoria de mandato imposibilitan en cierta medida su materialización, ya que se desincentiva su activación desde la ciudadanía en general. Y desde esa perspectiva el justificar los motivos y someterlos a aprobación del organismo electoral, podría reducir el poder crítico de los ciudadanos, en cuanto el organismo electoral no únicamente verifica los requisitos sino también los juzga<sup>73</sup>.

### **2.3.1 Otra norma jurídica que establece remoción de una autoridad de modo contencioso.**

De forma análoga, en relación con la revocatoria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en el Capítulo V del mencionado Código, en sus artículos 332, 333, 334 y 335 establece la remoción, así como

---

<sup>73</sup> Ecuador, Reglamento de consultas populares, iniciativa revocatoria del mandato, Art. 15, CNE, publicado en el RO 536 del 16-sep-2011, última modificación 22-octubre-2012, vigente.

las causas por las que puede ser presentado; además en el artículo 336, se desarrolla el Proceso de Remoción en el que cualquier persona que considere que existe causal de remoción, de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados, presentará por escrito la denuncia con su firma de responsabilidad reconocida ante autoridad competente, a la secretaría del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado respectivo.

La secretaría del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado dentro del término de dos días, remitirá la denuncia a la Comisión de Mesa, que la calificará en el término de cinco días.

De existir una o más causales para la remoción como: a) Estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad establecida en la Constitución y la ley; b) Estar incurso en cualquiera de las causales previstas para remoción del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado respectivo; y, c) Por inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas, válidamente convocadas; la Comisión de Mesa, a través de secretaría, se citará con el contenido de la denuncia a la autoridad denunciada, dispondrá la formación del expediente y la apertura de un término de prueba de diez días, dentro del cual, las partes actuarán las pruebas de cargo y descargo que consideren pertinentes, ante la misma Comisión.

Concluido el término de prueba, dentro del término de cinco días la Comisión de Mesa presentará el informe respectivo y se convocará a sesión extraordinaria del órgano legislativo, luego de haber escuchado el informe, el o los denunciados, expondrán sus argumentos de cargo y descargo. Finalizada la argumentación, en la misma sesión, el órgano legislativo y de fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado adoptará la resolución que corresponda. La remoción se resolverá con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes.

Si la Resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días.

La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente, en el término de dos días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral<sup>74</sup>.

El procedimiento de remoción, es una práctica similar a la revocatoria del mandato, pero como un trámite meramente administrativo sometido a la revisión y criterio de un órgano legislativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados correspondiente; el mismo que en base de las causales para iniciar la remoción, de ser comprobadas, mediante resolución serán removidos del cargo, y los representantes como los consejeros provinciales (alcaldes), representantes de los GAD parroquiales rurales, y concejales, que sean removidos de sus cargos, asumirán las funciones los alternos.

Y en caso de remoción de Prefectos o Viceprefectos, la resolución se emitirá, al Consejo Nacional Electoral, para que dentro del plazo de treinta días, se convoque a un nuevo proceso de elección de autoridades nuevas.

Por lo tanto una vez analizado este proceso, y aunque tenga una cierta relación con la revocatoria, pese a que el COOTAD es una norma que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al constar en la citada norma el proceso de remoción, tiende a generar confusión con la aplicación del derecho de la revocatoria del mandato, establecida constitucionalmente como un derecho de participación; sería una forma análoga de realizar revocatoria en los proceso de remoción por que incluso se puede plantear por denuncia ciudadana, sin embargo en este último no existe el apoyo popular para que se active la remoción, de tal modo que se deja inexistente la forma de democracia directa.

## **2.4 Límites de la revocatoria y la necesidad de remover a una autoridad del campo político**

Para discernir los límites de este mecanismo es necesario mencionar la gran capacidad de los electores para deducir consecuentemente en la toma de decisiones políticas, el cambio normativo a través del tiempo, que establece la rendición de cuentas

---

<sup>74</sup> Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, Art 360.

desde las autoridades y la potestad del elector para remover a dicha autoridad, en el momento en que haya perdido la confianza en su accionar.

Es positivo proponer, el incremento de interés por ser parte políticamente de la directa influencia y presión ciudadana, debido al proceso de desmerecimiento de los partidos políticos y a la debacle de los procesos del gobierno. Esto iría encaminado a las transformaciones sociales que explican la reducción del apoyo ciudadano a los partidos tradicionales, sin que esto signifique obligatoriamente la pérdida de confianza en la democracia misma y sus principios.

En relación con el cambio normativo a través del tiempo, y a raíz de los cambios constitucionales del 2008, que tentativamente respondieron a las propuestas ciudadanas, y a pesar de los subsiguientes lineamientos y reformas a la estructura institucional y el cambio de las reglas formales que configuran la revocatoria del mandato, dieron respuesta a los sectores preponderantes y a las imposiciones políticas en los momentos oportunos que permitan parar la acelerada activación del mecanismo.

Todo esto permite verificar la fragilidad en los sistemas normativos e instituciones que se transforman en períodos de tiempo relativamente limitados. Que desde mi parecer se debe a la inestabilidad de las normas y sus procedimientos, generando incertidumbre así como también desinterés por la participación política, que permita involucrarse al ciudadano común y corriente en pretender ejercer la revocatoria. Por este motivo, luego de las reformas al Código de la Democracia y a la Ley de Participación ciudadana, una vez que se emitió la sentencia de la Corte Constitucional (No. 001-11-SIO-CC), no se registraron más procesos iniciados, aprobados y concluidos para activar referendos revocatorios.

Más adelante y desde el análisis de resultados de procesos revocatorios, será notable la alta incidencia de la revocatoria a nivel de gobiernos locales. Estos hechos sin duda muestran la necesidad de que se continúe con las instancias de rendición de cuentas y así conocer que realizan las autoridades y de esa manera evitar la solicitud de la revocatoria del mandato, ya que este debería ser un mecanismo directo activado en última instancia, de esa manera existiría una limitante al proceso revocatorio.

Las administraciones requieren promover una renovación del proceso de toma de decisiones, en cuanto sea compartido el poder de determinar con quienes activan e incentivan a la ciudadanía para garantizar su involucramiento.

Ahora bien, dentro del marco constitucional y la necesidad de remover a una autoridad obedece también al amplio reconocimiento a las organizaciones sociales y comunitarias, así como a la participación en escenarios locales, en donde la participación aparece como un elemento clave para el ejercicio de la ciudadanía, tomando en cuenta un nuevo escenario marcado por el nuevo modelo de desarrollo. En el que se reconoce a múltiples actores y contempla una amplia variedad de derechos. En el que reconoce a las organizaciones como titulares de derechos con facultad de intervención en la política pública, a reclamar, proponer obras, formular propuestas o debatir presupuestos, esto conlleva a propósitos y necesidades de solicitar la remoción de una autoridad elegida electoralmente.

Los cambios que se dieron en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y la Ley de Participación Ciudadana, se configuran con el objetivo de evitar que la revocatoria sea utilizada como un método desestabilizador, y que por estos asuntos políticos no se pueda avanzar en el desarrollo del Estado.

Para poder alcanzar ese anhelado desarrollo, como vínculo que se conecta y reconcilia con los derechos humanos, es necesario que se produzca una combinación entre el equilibrio económico y el libre pensamiento del pueblo, esto nos lleva a definir los grandes objetivos nacionales y sus límites, a tener un Estado liberado, independiente, soberano y autónomo y con él alcanzar la gran transformación nacional; una república sin democracia es la que se debate entre la conculcación de los derechos humanos y la intolerancia, en la que el poder del Estado se instituye totalitario, despótico, irrespetuoso y autocrático.

Dada la naturaleza compleja de este tipo de procesos, la combinación de estos factores incidirá sobre los patrones de gobernabilidad democrática que se dan en un sistema político determinado, lo cual ayudará a comprender qué tipo de estrategias deberían llevarse a cabo para mejorar el rendimiento de ese sistema político, la batalla constitucional



sobre los requisitos para que la sociedad y la democracia se estén a los principios de representatividad y gobernabilidad, son los defensores de la gobernabilidad los que deben sostener esa representación democrática en prevalencia de la gobernabilidad justa y equitativa.

Cualquier reflexión que pretenda abarcar los efectos de los sistemas electorales en la consecución de un estado democrático ha de apoyarse sobre la base de un debate permanente sobre el tema, lo que algunos consideran una visión progresista de la democracia, para otros es la máxima expresión de un derecho y un deber de todo ciudadano.

La evaluación del Estado en los sistemas electorales, y la revocación del mandato constituyen un procedimiento que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos.

## **2.5 Consideraciones respecto de los instrumentos internacionales, como regulación de los derechos de participación**

En este acápite se analiza ciertos procesos desarrollados en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como referente para la debida aplicación de los derechos políticos y de participación, sin embargo es necesario indicar este derecho tal como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos en el siguiente artículo:

Art. 21.- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, (1948), artículo 21, en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>> 19 de noviembre de 2015.

La Declaración Americana, sobre Deberes y Derechos del Hombre, en su artículo XX establece:

Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.<sup>76</sup>

Así mismo se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el siguiente artículo:

Art. 23.- 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal.<sup>77</sup>

Con base en estos instrumentos internacionales es muy importante confirmar que la participación no solo es parte del procedimiento de la democracia, sino que se constituye en un método que se ha estructurado como derecho, que se convierte en inseparable de la persona.

---

<sup>76</sup> Declaración Americana sobre Deberes y Derechos del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, (1948), artículo XX, en: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>> 19 de noviembre de 2015.

<sup>77</sup> Tratado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 23, (1969) en: <[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-2\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-2_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)> 19 de noviembre de 2015.

En este contexto, las normas que desarrollen determinados mecanismos de participación pueden establecer márgenes, siempre y cuando se adecuen al marco general mencionado, y que la apreciación del referido marco se considere los principios democráticos, esencialmente los principios de participación (democracia, bien común, inclusión).

En ese orden de ideas se puede hacer una síntesis de dos procesos referentes a la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de los derechos de participación, así tenemos: *Yatama vs Nicaragua* 2005, *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* 2008. Por otra parte, está la Resolución 5/2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pronunciamiento de medida cautelar No. 374-13, del caso Gustavo Petro Urrego respecto de la República de Colombia.

#### 1) Análisis del caso “Yatama vs Nicaragua” de la CorteIDH:

El Caso *Yatama vs. Nicaragua* fue juzgado el 23 de junio de 2005 y se movía alrededor de la exclusión de los candidatos de la organización indígena YATAMA<sup>78</sup> en las elecciones municipales de noviembre de 2000, en virtud de los cambios en la Ley Electoral No. 331, del 24 de enero de 2000, en el cual se exigía que las candidaturas fuesen suscritas por partidos políticos, aboliendo la posibilidad de que asociaciones de suscripción popular participasen en las elecciones regionales.

En este proceso la Corte Interamericana reconoció la existencia de violación a los derechos de los candidatos del Yatama en las elecciones municipales de 2000, el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, pues los órganos electorales no habían respetado la protección judicial, no les aseguraron recursos judiciales

---

<sup>78</sup> La organización indígena YATAMA (Yapti Tasba Nanih Aslatakanka) es una organización "etnopolítica regional" [...] se formó con el propósito de "def[ender] el derecho histórico de los pueblos indígenas y comunidades étnicas sobre sus territorios tradicionales y prom[over] el autogobierno, [...] impulsar el desarrollo económico, social y cultural de Yapti Tasba, forjando así la democracia comunitaria en el marco de la democracia, la paz y la unidad de estado/nación nicaragüense". Corte IDH, Caso *Yatama vs. Nicaragua* CIDH, párr. 124.11. en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)> 20 de noviembre de 2015.

efectivos y tempranos de acuerdo con el art. 25.1 y las restricciones legales impuestas por la ley N° 331 restringieron, indebidamente, el derecho a la participación de las comunidades indígenas socialmente organizadas arts. 23.1 y 24.

Con base en este caso la Corte Interamericana, dentro de esta sentencia emite los siguientes estándares jurisprudenciales a considerar dentro de los derechos políticos que sirven y son vinculantes en nuestros países adscritos a la Convención Americana expuesta como:

[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.<sup>79</sup>

Así los elementos que integran los derechos y libertades relacionados con las personas y que como Estado debe garantizar al respecto la Corte menciona que: “[...] Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”<sup>80</sup>

Este proceso, es analizado para determinar que los derechos de participación no pueden ser vulnerados, por parte de los estados miembros de la Convención Americana, pese a que no hay una relación directa con el tema central sobre revocatoria, si es válido considerar que los derechos de participación, no pueden ser negados en ninguna instancia pública, para ejercer el derecho de elegir y ser elegido, el mismo que da la pauta para poder participar, sin la discriminación de ningún grupo social que considere iniciar procesos revocatorios.

---

<sup>79</sup> Caso Yatama vs. Nicaragua CIDH, párr. 191.

<sup>80</sup> Ibíd. Párr. 192.

## 2) Análisis del caso “Castaneda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos” de la Corte IDH:

El caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos se juzgó el 6 de agosto de 2008, se encuentran dos aspectos elementales, el primero es el que la Corte Interamericana afirma acerca de los Estados Parte que, “el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.”<sup>81</sup> En segundo lugar, la limitación del poder de conformación de los Estados en lo referido a la reglamentación de los derechos políticos que, más allá de las restricciones explícitas definidas en el art. 23.2.

En este proceso, “la demanda “se relaciona con la inexistencia [...] de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que el señor Jorge Castañeda Gutman [...] inscribiera su candidatura independiente a la Presidencia de México” para las elecciones [...] en julio de 2006.”<sup>82</sup> La Comisión reconoce una doble violación de derechos por parte del estado de México como es el derecho al recurso judicial válido Art. 25 de la Convención, y el derecho de ver registrada su candidatura independiente Art. 23.1.b de la Convención, por considerar que la afiliación a un partido político antes de su inscripción no representaba una de las excepciones previstas por el art. 23.2 de la Convención.

Sin embargo la Corte señala la obligación de los Estados para asegurar la participación en la vida política de los ciudadanos, como forma activa de prevalecer el artículo 23.1 de la convención, para que sea respetado por los países miembros al respecto señala que;

(...) los ciudadanos tienen el derecho de participar [...] de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de

---

<sup>81</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, párr. 145, en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf)> 20 de noviembre de 2015.

<sup>82</sup> Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, párr. 2.

representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos [...] de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política.<sup>83</sup>

La importancia de la sentencia radica en el análisis desarrollado por la Corte, al determinar que pese a que no se ha violado derechos de participación, rescata dos principales reglas interpretativas: La primera es que los derechos políticos son importantes para la democracia, considerando el deber de asegurarles a los ciudadanos la oportunidad de participar efectivamente en el accionar político del Estado. Y segunda es la obligación de reglamentación de los sistemas electorales, ya que el Estado puede fijar condiciones no previstas en el art. 23.2 para hacer viable el ejercicio al derecho de elegir y ser elegido, con la finalidad de que el Estado permita la configuración y el control de compatibilidad para ejercer el derecho de participación, permitiendo la posibilidad de plantear una revocatoria del mandato cuando no se cumpla con lo planteado en los programas de trabajo.

**3) Análisis del pronunciamiento de “medida cautelar No. 374-13”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del caso Gustavo Petro Urrego respecto de la República de Colombia.**

El 28 de octubre de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, recibe la solicitud de medidas cautelares presentada mediante la petición signada con el número P-1742-13, en la que se alegan presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal (artículo 5), a las garantías judiciales (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), al derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24), y a la protección judicial (artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En la petición requieren que se suspenda la actuación de la Procuraduría General de la Nación de Colombia contra Gustavo Francisco Petro Urrego alcalde de la ciudad de Bogotá, ya que al respecto el solicitante exponen que:

(...) a pesar de que presuntamente las actuaciones del Alcalde Gustavo Petro se encontraban apegadas a derecho, el 16 de enero de 2013, la Sala Disciplinaria de la

---

<sup>83</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, Párr. 147.

Procuraduría General de la Nación, habría emitido un auto de apertura de investigación, disciplinaria en su contra, presuntamente por su alegada responsabilidad por la suscripción de contratos interadministrativos y la expedición de dos decretos, [...] Principalmente, afirman que este procedimiento estaría relacionado, entre otros temas, con alegadas irregularidades ocurridas en ocasión de la prestación del servicio público de aseo<sup>84</sup>

Dentro de este proceso el 9 de diciembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación resolvió declarar responsable disciplinariamente al señor Gustavo Francisco Petro Urrego, imponiéndole una sanción de destitución al cargo de alcalde de Bogotá, como “*destitución e inhabilidad general*” por el término de 15 años, y aunque por decisión de la Corte Constitucional no proceda la Acción de Tutela en contra de las decisiones del Procurador General de la Nación por sanciones disciplinarias, no vieron en el proceso Contencioso Administrativo una garantía eficaz y de celeridad, por lo que plantearon la solicitud de medidas cautelares ante CIDH, por considerar que se ve afectado el derecho de participación a la luz del artículo 23.1, de la Convención Americana.

El mecanismo de aplicación de las medidas cautelares, como parte de la función de la Comisión, podrá por iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares; aunque tenga o no relación con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano, la Comisión considera las siguientes situaciones para solicitar las medidas cautelares en el presente caso:

- a) La “gravedad de la situación”;
- b) La “urgencia de la situación”; y,
- c) El “daño irreparable”<sup>85</sup>.

La Comisión considera los citados requisitos, para determinar la aplicación de las medidas cautelares en el presente caso, y preservar los derechos en posible riesgo, hasta

---

<sup>84</sup> Comisión IDH, Resolución 5/2014, Medida Cautelar No. 374-13”, del caso Gustavo Petro Urrego respecto de la República de Colombia, párr. 4 literal b, en <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC374-13-ES.pdf>> 21 de noviembre de 2015.

<sup>85</sup> Comisión IDH, Resolución 5/2014, Medida Cautelar No. 374-13” párr. 12.

tanto se resuelve la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema Interamericano.

Por lo expuesto, “(...) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Gobierno de Colombia se suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 9 de diciembre de 2013,”<sup>86</sup> un acto que sirve de precepto porque los actos administrativos de instancia jerárquica de la Procuraduría de la Nación en Colombia, atenta a los derechos humanos de participación, dejando de lado los mecanismos de democracia directa, porque en este caso sería efectiva la aplicación o activación de una revocatoria del mandato.

Por lo tanto, el análisis de este proceso sirve como un claro ejemplo, en el cual un Estado evitó aplicar sus leyes, y omitir el proceso revocatorio contra el alcalde de la ciudad de Bogotá del vecino país de Colombia, y pese a que el afectado se amparó en las instancias judiciales correspondientes de su País, no fue efectivo el procedimiento, el cual le hubiera permitido no ser removido de su cargo, por una resolución administrativa, venida del Procurador General del Estado de Colombia.

En este hecho, el afectado al no poder precautelar sus derechos políticos ante la justicia de su país y hacer valer el mandato popular, solicitó una medida cautelar ante la CIDH, y evitar ser separado del cargo. Sin embargo lo ilegal e irregular es que mediante resolución administrativa se remueva a una autoridad elegida por votación, pues este proceso se hubiese desarrollado de manera efectiva mediante el planteamiento de la revocatoria del mandato, con fundamentos propicios como los de este caso, ya que esa hubiese sido la vía legal más óptima para que el pueblo quien lo eligió, sea quien decida si levanta el mandato otorgado o no.

A manera de conclusión y con base en el análisis de los casos expuestos, es importante rescatar de los procesos Yatama vs Nicaragua y de Castañeda vs México, el pronunciamiento y análisis que hace la Corte Interamericana al establecer que los derechos de participación no pueden ser vulnerados ni muchos menos negados en ninguna instancia

---

<sup>86</sup> Comisión IDH, Resolución 5/2014, Medida Cautelar No. 374-13”, párr. 20.



pública; y desde luego este análisis en relación con el tema central de esta investigación como es la revocatoria del mandato, deja constancia que tanto los tratados e instrumentos internacionales así como la jurisprudencia de órganos supranacionales, defienden el derecho de participación en un estado.

Por ello en el Ecuador al constar en su norma constitucional los derechos de participación, y dentro de ellos la revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular, es pertinente resaltar el pronunciamiento en el tercer caso analizado, sobre la solicitud de las medidas cautelares solicitadas a la Comisión Interamericana en el caso Gustavo Petro vs Colombia, debiéndose respetar los procedimientos establecidos para que una autoridad de elección popular deba ser revocada de su cargo, y no dejar que una autoridad administrativa por encima de las normas establecidas, tome decisiones que de cierta formas pueden o deben ser tomadas por el pueblo, cuando existen verdaderos fundamentos, así como tampoco se debe plantear por revanchismo político.

En este capítulo, la introducción y el avance en la norma constitucional y legal del Ecuador, de la revocatoria del mandato a través de la historia, ha permitido que se desarrollen mecanismos de democracia directa institucionalizados dentro del régimen democrático, a nivel nacional o local, en el que constituyen formas de participación política donde los ciudadanos deciden sobre materias y cuestiones específicas, sobretodo dentro de un modelo basado en la representatividad se expande el margen de acción del pueblo y se elevan las posibilidades de un cierto control de las autoridades electas.

## Capítulo Tres

### 3. Análisis jurídico – político de los procesos revocatorios en la Provincia de Loja.

Dentro de la perspectiva jurídico política de la revocatoria del mandato, existe una implicación respecto de los alcances y limitaciones que se desarrollan con la aplicación de este mecanismo, como hemos visto ha pasado por reformas a la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y de la Ley de Participación Ciudadana siendo estas las que regulan varios procesos democráticos, uno de ellos el proceso revocatorio.

Antes de las referidas reformas estos procesos se planteaban con mucha frecuencia a nivel de Cantones, a los alcaldes, concejales, vocales y presidentes de juntas parroquiales, pues en las ciudades con población reducida era muy fácil cumplir con el respaldo necesario para activar la revocatoria, por ello:

(...) a nivel municipal los alcaldes receptaron 17 procesos revocatorios, [...] el 65% fue confirmado en su cargo. Los concejales tuvieron una mínima diferencia siendo confirmado el 61% de los 23 llamados a proceso de revocación. Lo mismo ocurrió a nivel parroquial. [...] [de] 38 procesos para revocar a los vocales de las juntas parroquiales, solo el 10% fue destituido.<sup>87</sup>

Estos datos son muy importantes al momento de buscar las razones por las cuales se inician los procesos de revocatoria del mandato, sin duda hay muchas razones que se han expuesto, pero en estos casos debe mostrarse las determinaciones claras y precisas de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria, por ello considero importante realizar el análisis de ciertos casos concretos en los cuales se planteó la revocatoria, con sus respectivos resultados, desde un enfoque jurídico-político.

---

<sup>87</sup> Ana Sofía Catellanos Santamaría, *Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)*, en Yanina Welp y Uwe Serdult (Coords), *La Dosis Hace el Veneno*, (Quito, El Telégrafo, 2014), 101.

### **3.1 Casos del cantón Paltas, provincia de Loja.**

#### **a. Proceso Revocatorio del Presidente de la Junta Parroquial de Orianga.**

En el año 2010 con fecha 13 de septiembre, se presenta ante el Delegado Provincial del Concejo Nacional Electoral de Loja, el formulario de solicitud de revocatoria del mandato, por parte del Sr. Amable José J. T., como delegado del comité Pro-defensa de los derechos de la Parroquia Orianga perteneciente al cantón Paltas de la Provincia de Loja, manifestando lo siguiente:

En apego irrestricto a la Constitución de la República del Ecuador, Art 61 numeral 6, y Art. 105 y, específicamente en atención a lo que estipula el Art. 13 del Reglamento para Consultas Populares, Iniciativa Popular Normativa y Revocatoria del Mandato, muy comedidamente le solicito se me entregue los formatos de formularios para la recolección de firmas, que serán presentados en forma legal, ante la delegación que usted dirige, y de esta forma Revocar el Mandato al Sr. José Alejandro Freire Pinza, Presidente de la actual Junta Parroquial del Orianga.<sup>88</sup>

En este proceso revocatorio, cumpliendo disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de acuerdo con el instructivo de presentación y con el 79% de firmas válidas de respaldo, mediante resolución PLE-CNE-9-6-1-2011, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, dispuso la preparación del Plan Operativo, Presupuesto, Disposiciones Generales y Convocatoria para el proceso de Revocatoria del Mandato del Presidente de la Junta Parroquial de Orianga. Y mediante resolución PLE-CNE-15-6-1-2011 de fecha 06 de enero de 2011,<sup>89</sup> se estableció la convocatoria para la consulta popular para el proceso de revocatoria de la autoridad mencionada.

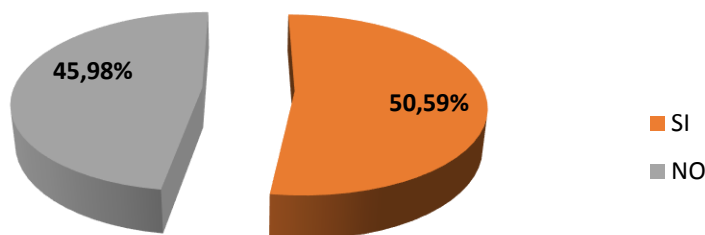
De los resultados obtenidos en la cita electoral al Presidente de la Junta Parroquial de Orianga del cantón Paltas, José Alejandro Freire Pinza se obtuvo los siguientes resultados, presentados gráficamente así:

---

<sup>88</sup> Informe de Secretaría del Consejo Nacional Electoral de la Provincia de Loja, respecto de Solicitudes de las Revocatorias del Mandato de los años 2010-2011, informe realizado en el año 2012.

<sup>89</sup> Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria del presidente de la junta parroquial rural de Orianga, del cantón Paltas, en <<http://cne.gob.ec/images/d/old/Orianga.pdf>> 11-11-2015.

## Resultados de Revocatoria en la Parroquia Orianga (Paltas)



**Fuente:** Informe de Labores de la Junta Provincial Electoral de Loja, 2011-Resultados.  
Elaboración Propia.

Con base en los resultados expuestos, es necesario tomar en cuenta los fundamentos en los que se sustentó la solicitud de la revocatoria del mandato en esta parroquia, ya que fue un simple apego a las normas, y únicamente se pidió los formularios para las firmas de respaldo, carente de fundamentos de hecho o de otros que determinen la ineficaz administración de aquella autoridad, como sustento de dicha solicitud. Sin embargo, de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso revocatorio, el presidente de esta junta parroquial de Orianga, cantón Paltas fue revocado.

No sin antes notar que no existieron causas o motivos que hayan sustentado la solicitud de la revocatoria, desde luego amparados en la normativa en aquel entonces (Ley de Participación Ciudadana 2010), que no establecía ningún motivo que fundamente el por qué se solicita la revocatoria del mandato, ya que una vez que se comprobó el respaldo de firmas, el proceso fue aceptado; con esto no quiero mostrar de cierta manera afinidad a cualquier autoridad por su eficacia e ineficacia administrativa, sino hacer notar que en este proceso la autoridad electoral no estaba en la obligación de buscar verdaderos fundamentos que sirvan de sustento para que se lleve adelante este proceso.

**b) Proceso Revocatorio del Presidente de la Junta Parroquial de San Antonio, cantón Paltas provincia de Loja.**

Continuando con este enfoque y dentro del mismo cantón Paltas, analizaré la revocatoria del mandato propuesta contra el Presidente de la Junta Parroquial de San Antonio, mediante formulario de solicitud de fecha 06 de Enero de 2011, ante el Delegado del Consejo Nacional Electoral de Loja, que se expone de la siguiente forma:

Luego de haber transcurrido un año seis meses en funciones del Sr. Dr. Marco Sánchez Correa Presidente de la Junta Parroquial San Antonio del Cantón Paltas, Provincia de Loja y constatando que hasta el momento no se concreta obra alguna en dicha Parroquia, y en vista de darse en forma permanente muchas irregularidades, mismas que han sido dadas a conocer a la Preasociación de las Juntas Parroquiales de la Provincia, y sin que hasta el momento se tenga ninguna respuesta, nos hemos visto obligados a pedir la Revocatoria del Mandato basados en el *Art. 310.- (...)*

Adjunto al presente nos permitimos hacer conocer (...) oficios en referencia en la que se evidencia algunas irregularidades cometidas por el funcionario en mención, Ejemplo:

1. Pagar sesiones a quien cree conveniente sin existir convocatoria alguna, ni actas.
2. Convocar a sesiones sin fecha y firma de la Secretaría.
3. Deudas pendientes por materiales de sanitarios desde el año 2009, en el Cantón.
4. Incapacidad de salud mental para ejercer cargos públicos.

[...] Por lo antes expuesto nos hemos visto en la necesidad de pedir la Revocatoria del mandato, para lo que solicitamos muy comedidamente se nos provea de los formularios pertinentes.<sup>90</sup>

El formulario de solicitud de revocatoria lo suscribieron cuatro personas: Edgar de Jesús A. T., Domingo A. R. R., Ángel A. T., Wilmer C. P. En aquel proceso revocatorio, cumpliendo con disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de acuerdo con el instructivo de presentación y validación de firmas de respaldo, mediante resolución PLE-CNE-29-2-4-2011, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, aprobó el informe No. 397-DOP-CNE-2011 de 31 de marzo del 2011, realizado por el Director de Organizaciones Políticas, en el que constaba la verificación correspondiente de las firmas entregadas por el representante señor Edgar de Jesús A. T.

---

<sup>90</sup> Informe de Secretaría del Consejo Nacional Electoral de la Provincia de Loja, respecto de Solicitudes de las Revocatorias del Mandato de los años 2010-2011, (Loja: informe realizado por CNELE en el año 2012), s/p.

Así mismo se dispuso al señor Secretario General del CNE, que a través de la Delegación de la Provincia de Loja del CNE, notifique al Presidente de la Junta Parroquial de San Antonio, del cantón Paltas, de la provincia de Loja, para que presente la impugnación documentada a los requisitos de admisibilidad.

El Pleno del Consejo Nacional Electoral mediante resolución Nro. PLE-CNE-4-16-5-2011 dispone que con base a la Primera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria de Mandato, publicada en el Registro Oficial No. 445 de miércoles 11 de mayo del 2011, todos los casos en los cuales se hayan presentado los respaldos al Consejo Nacional Electoral, continuarán con su tramitación conforme a la normativa anterior a la vigencia de esta ley.

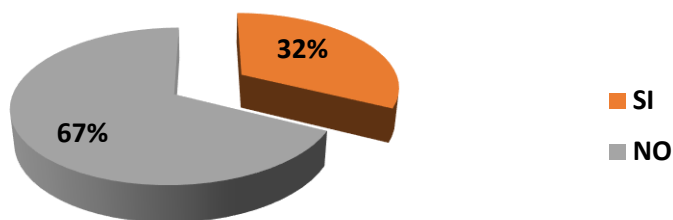
De igual manera, el Pleno del Consejo Electoral de acuerdo con la Resolución PLE-CNE-2-2-2-2011, dispuso a la Secretaría General que cuando las solicitudes de revocatoria del mandato sean calificadas, se notifique a las autoridades para quienes se pide la revocatoria, a fin de que en el término de tres días se pronuncien conforme al numeral 2 de la sentencia No. 001-11-SIO-CC, de la Corte Constitucional.

Una vez aprobada la solicitud de revocatoria, el Pleno del Consejo Nacional Electoral con el 78% de firmas válidas, mediante resolución PLE-CNE-3-25-5-2011<sup>91</sup> convocó al proceso de Revocatoria al Presidente de la Junta Parroquial de San Antonio del cantón Paltas, Sr. Marco Eunico Sánchez Correa, en el que se obtuvieron los siguientes resultados en la cita electoral, presentados gráficamente así:

---

<sup>91</sup> Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria del presidente de la junta parroquial de San Antonio, del cantón Paltas, en <<http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/193-acta-resolutiva-no-049-ple-cne>> 11-11-2015.

### Resultados de Revocatoria en la Parroquia San Antonio (Paltas)



**Fuente:** Informe de Labores de la Junta Provincial Electoral de Loja, 2011-Resultados.  
Elaboración Propia.

En este proceso es importante observar la suspensión que se dio una vez que existió el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-11-SIO-CC, que como medida cautelar solicitó al Consejo Nacional Electoral que suspendiera los procesos revocatorios que hayan sido calificados para iniciar el proceso de la revocatoria del mandato hasta ese momento, para que la Asamblea Nacional regule y reforme los requisitos y procedimientos para hacer efectivo este derecho de participación, en la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Después de aquello, el proceso revocatorio se llevó a cabo dando como resultado no revocar a la autoridad con gran diferencia, ratificando aquella dignidad como presidente de la parroquia de San Antonio del cantón Paltas de la provincia de Loja. Tal vez en este proceso al pasar el tiempo varias personas de aquella localidad no se sentían identificadas o tal vez no estaban de acuerdo con este proceso, incluso tal vez porque no existían los motivos suficientes que sustenten este proceso revocatorio, siendo un procedimiento que ocasionó gastos al Estado, para el desarrollo de la consulta en cada junta receptora del voto.

#### 3.2 En el cantón Pindal revocatoria del mandato al alcalde

Dentro de este orden de procesos revocatorios, considero pertinente señalar el proceso iniciado contra el alcalde del cantón Pindal, de la provincia de Loja, mediante

formulario de solicitud de fecha 31 de Agosto de 2010, presentado ante el Director de la Delegación Provincial de Loja del Consejo Nacional Electoral, en el cual se solicita lo siguiente:

Los que al pie de la presente firmamos en goce de los derechos de participación y por nuestros propios derechos, como ciudadanos que habitamos en el Cantón Pindal, Provincia de Loja; al tenor de lo que establece LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR: Art. 61 numeral 6, Art. 105, 106; Art. 199, 200, 201, del CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA; y EL REGLAMENTO PARA CONSULTAS POPULARES, INICIATIVA POPULAR NORMATIVA Y REVOCATORIA DEL MANDATO, expedida en Sesión Ordinaria de martes 27 de julio de 2010 por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, SOLICITAMOS LOS FORMATOS DE FORMULARIOS PARA LA REVOCATORIA DEL MANDATO DEL ECONOMISTA BOLIVAR DE JESUS JUMBO LAPO ALCALDE DEL CANTÓN PINDAL PROVINCIA DE LOJA, ELEGIDO PARA EL PERIODO 2009-2014.<sup>92</sup>

Mediante resolución PLE-CNE-10-2-2-2011 de 2 de febrero del 2011, el Pleno del Organismo acogió el informe No. 181-DOP-CNE-2011 de 28 de enero del 2011, del Director de Organizaciones Políticas, y al haber entregado el señor Byron Fernando D. J., las firmas de respaldo para el proceso de revocatoria de mandato del representante señor Bolívar de Jesús Jumbo Lapo., Alcalde del cantón Pindal, de la provincia de Loja

El Pleno del Consejo Nacional Electoral mediante la referida resolución Nro. PLE-CNE-4-16-5-2011 que dispuso que todos los casos en los cuales se hayan presentado los respaldos al Consejo Nacional Electoral, continuarán con su tramitación conforme a la normativa anterior (2010).

Así mismo, el Pleno del Consejo Electoral de acuerdo con la Resolución PLE-CNE-2-2-2-2011, dispuso a la Secretaría General que cuando las solicitudes de revocatoria del mandato sean calificadas, se notifique a las autoridades para quienes se pide la revocatoria, a fin de que en el término de tres días se pronuncien conforme al numeral 2 de la sentencia No. 001-11-SIO-CC, de la Corte Constitucional.

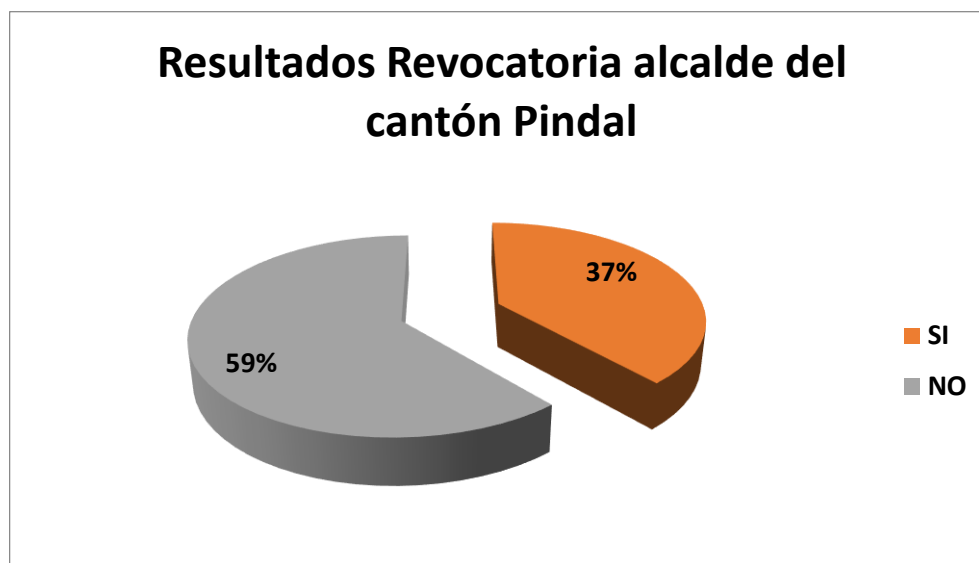
En relación con lo expuesto en los párrafo anteriores y que una vez constatado que existe el 84% de firmas válidas, el Pleno del Concejo Electoral, mediante resolución

---

<sup>92</sup> Informe de Secretaría del Consejo Nacional Electoral de la Provincia de Loja, respecto de Solicitudes de las Revocatorias del Mandato de los años 2010-2011, (Loja: CNEL, 2012), s/p.



PLE-CNE-3-25-5-2011 de fecha 25 de mayo de 2011<sup>93</sup>, convoca al proceso de revocatoria de mandato del señor Bolívar de Jesús Jumbo Lapo, Alcalde del cantón Pindal, de la provincia de Loja, en que se obtuvo el siguiente resultado:



**Fuente:** Informe de Labores de la Junta Provincial Electoral de Loja, 2011-Resultados.  
Elaboración Propia.

En este cantón, el proceso desarrollado y con base en sus resultados obtenidos, fue contundente la falta de apoyo para revocar el mandato a su principal representante como fue el alcalde, pues mucho más allá de emitir un criterio sobre la forma de plantearse y efectuarse este proceso, considero que las autoridades locales requieren emprender un proceso en el cual se comparta el poder de decisión con actores de la población civil, este incremento de participación ciudadana a nivel local, se vería reflejado como estrategias de buen gobierno y poder viabilizar mayor representatividad.

### 3.3 Revocatoria al Alcalde del Cantón Puyango

En el año 2010 con fecha 20 de septiembre, se presenta ante el Delegado Provincial del Concejo Nacional Electoral de Loja, el formulario de solicitud de revocatoria del

---

<sup>93</sup> Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria del Alcalde del cantón Pindal, en <<http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/193-acta-resolutiva-no-049-ple-cne>> 12-11-2015.

mandato, por parte del Sr. Rene P. F., como procurador común por parte del Frente de Defensa de los Derechos de Puyango, de la Provincia de Loja, en el que hace conocer el siguiente petitorio:

Señor Director, como es de conocimiento de todos los ciudadanos la Constitución de la República del Ecuador expresamente manifiesta: "...que en el pueblo radica el poder..." "que es el mandante..." y "que es el primer fiscalizador..."; en tal virtud su voluntad debe ser respetada y escuchada por las autoridades públicas, en el caso de nuestro cantón, estos principios constitucionales y contemplados también en la Carta de los Derechos Humanos, pasan por desapercibidos para las autoridades de elección popular de nuestro cantón, evidenciado al momento que el Frente comenzó con una veeduría ciudadana a la administración municipal, que por *negativa del Alcalde*, la justicia a través de un Juzgado y la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, emitan sendas sentencias en contra de Víctor Hugo T. M., en su calidad de Alcalde de Puyango; decisiones judiciales posteriormente confirmadas por la Corte Constitucional mediante sentencia No. 012-10-SIS-CC de fecha 14 de septiembre de 2010, conminando a que entregue la documentación faltante que sustente la inversión de los recursos económicos administrados, [...] a esto se suma que el plan de gobierno que le permitió ser reelegido, no se ha materializado ni en un 10% dentro del primer año de gestión del señor Tinoco, para muestra le adjunto un tríptico de un plan de vivienda que solo consta en papel, con lo que presumimos que en muchos puyanguenses se creó una falsa expectativa, cuando de conformidad con los datos del INEC, en la ciudad de Alamor un alto índice de los habitantes utilizan pozos sépticos, entonces resulta por demás contradictorio y demagógico dicho ofrecimiento.<sup>94</sup>

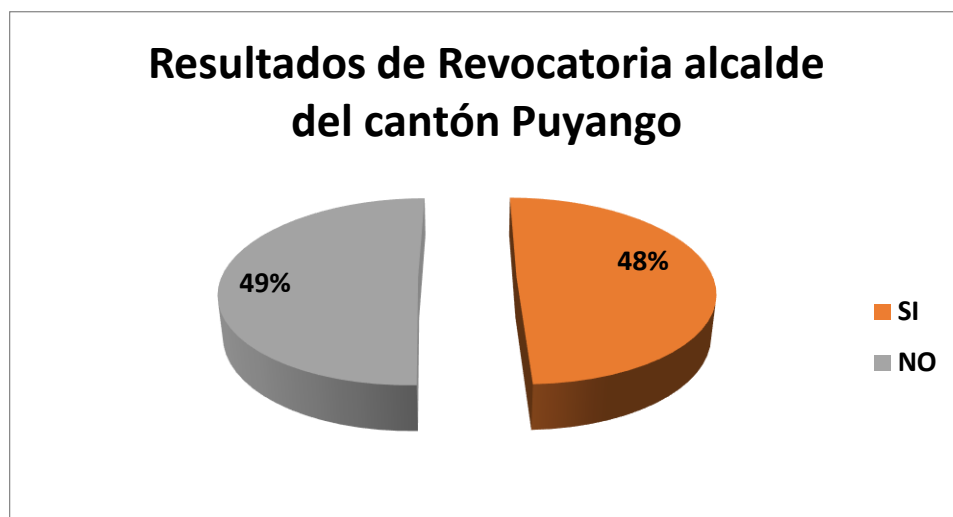
Con fundamento en los hechos relatados, solicitan al delegado del Consejo Electoral de Loja, los formularios para recepción de firmas en el mencionado cantón que respalden la solicitud de revocatoria del mandato contra dicha autoridad. En aquel proceso revocatorio cumpliendo disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, de acuerdo con el instructivo de presentación de firmas de respaldo, con el 84% de rubricas válidas, mediante resolución PLE-CNE-3-29-12-2010, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, dispuso la preparación del Plan Operativo, Presupuesto, Disposiciones Generales y Convocatoria para el proceso de Revocatoria del Mandato del Alcalde del cantón Puyango. Y mediante

---

<sup>94</sup> Informe de Secretaría del Consejo Nacional Electoral de la Provincia de Loja, 2012, s/p.

resolución PLE-CNE-13-6-1-2011 de fecha 06 de enero de 2011,<sup>95</sup> se estableció la convocatoria para la consulta popular para el proceso de revocatoria del referido alcalde.

De los resultados obtenidos en el proceso electoral de consulta popular para el proceso de revocatoria al Alcalde del cantón Puyango, Víctor Hugo Tinoco Montaña, se obtuvo los siguientes resultados presentados gráficamente así:



**Fuente:** Informe de Labores de la Junta Provincial Electoral de Loja, 2011-Resultados.  
Elaboración Propia.

De acuerdo con los antecedentes en esta revocatoria, ya sea por los procesos judiciales y administrativos en los que se vio inmiscuido el Alcalde del Puyango en aquel periodo 2009-2014, que incidieron mucho para solicitar la revocatoria contra esta autoridad, y pese a ello no fue revocado, porque el resultado fue muy ajustado. Sin embargo lo rescatable en este proceso fueron los fundamentos por los cuales los solicitantes plantearon la revocatoria, pese a que no se encontraba establecido mediante ley, existieron fundamentos válidos y verdaderos por los cuales dicha autoridad merecía ser revocada, pese de aquello los resultados lo mantuvieron en su curul hasta finalizar su periodo.

Los procesos analizados o considerados por su motivación para solicitar la revocatoria del mandato son una mínima muestra del universo total de los procesos

---

<sup>95</sup> Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria Alcalde del cantón Puyango, en <<http://cne.gob.ec/images/d/old/Puyango.pdf> > 12-11-2015.

revocatorios que se efectuaron en la provincia de Loja, especialmente por ser la provincia que más revocatorias planteó, y para tomar en consideración el desarrollo al que fueron sometidos, antes y después de las reformas legales que regulan este proceso de democracia directa. A continuación se presentan los datos por provincia:

<b>Procesos Revocatorios en el Ecuador en los Años 2010-2011.</b>			
Provincias	Nro. Procesos	Procedió	No procedió
El Oro	6		6
Esmeraldas	10	2	8
Guayas	13	1	12
Manabí	13	6	7
Pichincha	4	1	3
Santo Domingo de los Tsachilas	2		2
Tungurahua	1	1	
Loja	17	5	12
Cañar	1	1	
Morona Santiago	9	2	7
Pastaza	1		1
Zamora Chinchipe	1	1	
<b>Total Nacional</b>	<b>78</b>	<b>20</b>	<b>58</b>

**Fuente:** Fundamentos en los datos de Castellanos Santamaría<sup>96</sup>.  
Elaboración Propia.

Como se puede observar, solo el 25% de los procesos iniciados tuvo éxito, mientras que el 75% fracasó. Por tal razón no se puede concluir que el 100% debían haber sido favorables, pero estas cifras deberían llamar la atención sobre el desgaste institucional que ocurría en ese momento, pues de existir unas justificaciones más fuertes, la cifra de revocatorias debería ser más alta. En todo caso, se debe tener en cuenta que no se podía

---

<sup>96</sup> Ana Sofía Catellanos Santamaría, *Ecuador: la transformación*, 102, 107-110.

limitar demasiado el ejercicio del derecho a la revocatoria del mandato si no se quería lesionar la participación democrática en nuestro Estado Constitucional.

### **3.4 Análisis jurisprudencial del Caso 0005-10-IO CC, y su aplicación de la revocatoria del mandato en el resto del país.**

La Constitución ecuatoriana establece que para activar el proceso de la revocatoria del mandato, se requiere que haya transcurrido el primer año de gestión y antes del último de una autoridad de elección popular, por ello transcurrido los primeros seis meses del año 2010, se cumplía el primer año de las autoridades en funciones de las autoridades de elección popular, y ante la forma de ejercer e impulsar el derecho de revocatoria, presentando ante las diferentes delegaciones provinciales del Consejo Nacional Electoral varias solicitudes de formularios para recolectar las firmas que consoliden el respaldo popular para solicitar la revocatoria.

Es entonces que desde diciembre de 2010 hasta el primer semestre de 2012 fueron convocados 78 procesos electorales con el objeto de que la ciudadanía decida si revoca o no el poder de las autoridades antes elegidas<sup>97</sup>; procesos que no se desarrollaron de forma regular, sino con un tinte de oposición y de varias críticas.

Entre procesos administrativos, y recursos de apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo, respecto de la verificación de firmas de respaldo para la procedencia de este procedimiento, por los inconvenientes que existían en los procesos, así como la inconformidad de los resultados de las consultas populares de las revocatorias, en especial por parte de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, que impulsó la presentación de la demanda de Acción de Inconstitucionalidad por omisión presentada ante la Corte Constitucional, acción que dio inicio a la causa No. 0005-10-IO, la misma que fue

---

<sup>97</sup> Franklin Ramírez Gallegos, “El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto Comp. *“Democracias en Movimiento”* Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, (México D. F.: UNAM, 2014), 255, en <<http://www.idea.int/publications/democracies-on-the-move/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=66300>> Consulta: 13-11-2015.

resuelta mediante sentencia No. 001-11-SIO-CC, de fecha 26 de enero de 2011, que a continuación analizaré.

### **3.4.1 Sentencia No. 001-11-SIO-CC de la Corte Constitucional**

La Asociación de Municipalidades del Ecuador demandó la inconstitucionalidad por omisión por parte de la Asamblea Nacional, ya que ésta debía regular a través de una ley orgánica la revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular. Señaló además que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional excluyó el dictamen previo de constitucionalidad de la Corte Constitucional, pese a que está en la Constitución (art. 104) y a que la revocatoria es una especie de “consulta popular”. Inclusive, otras leyes excluyeron aspectos normativos relevantes que requieren ser subsanados por la Corte Constitucional, ya que la Ley Orgánica Electoral establece de manera incorrecta un plazo menor al establecido en el artículo 106 de la Constitución de la República del Ecuador; y, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana solo establece un plazo para la recolección del respaldo ciudadano, sin más requisitos.

Por ello se solicitó que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad por omisión de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República del Ecuador y que expida jurisprudencialmente las reglas básicas para la aplicación del mandato constitucional.

### **3.4.2 *Ratio* de la Inconstitucionalidad por Omisión**

Diversos fueron los argumentos planteados por el proponente de la acción de inconstitucionalidad por omisión, con la finalidad de mostrar que la Asamblea Nacional no realizó de forma adecuada el procedimiento de la revocatoria del mandato en las leyes que la sustentan Código de la Democracia y la Ley de Participación Ciudadana, estableciéndose que la revocatoria de mandato es una especie de consulta popular.

Una primera ratio de la Corte consistió en señalar que si bien la facultad legislativa no se coarta con el plazo establecido en la Disposición Transitoria Primera, sin embargo, se

debe demostrar que el legislador ha tomado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la referida obligación. La Corte señaló que la aprobación de varias leyes entre 2009 y 2010 se relaciona con el desarrollo de la disposición transitoria, por lo que no hay omisión legislativa.

En este sentido la Corte señaló que las certificaciones de la Asamblea Nacional demuestran que se están tramitando reformas a los mencionados cuerpos legales, lo que implica verificar la intención del legislador de reformarlas y desarrollar y mejorar normativamente la revocatoria de mandato.

La Corte también señaló que existe una diferencia entre el derecho a ser consultados y el derecho a revocar el mandato, por ello no puede considerarse a la revocatoria como una especie de consulta.

Sin embargo, la misma Corte ordenó como medida cautelar, la suspensión de los procesos de revocatoria de mandato iniciados y que se iniciaron, al no haberse regulado el procedimiento y requisitos de dicha revocatoria por parte de la Asamblea Nacional.

### **3.4.3 Problemas Jurídicos.**

La Corte se planteó tres problemas. Uno relativo a la naturaleza de la acción y los otros relacionados con si la Asamblea incumplió o no con el mandato constitucional al no desarrollarlo, así como por omitir elementos relevantes al no regular la revocatoria de mandato.

### **3.4.4 Críticas favorables o desfavorables**

Me parece que la Corte protege excesivamente al legislador, pues todos sus argumentos después de señalar que no hay omisión legislativa, si se demuestra que se tomaron medidas para dar cumplimiento al mandato constitucional, pese a cumplirse el plazo para el efecto, pretenden legitimar la omisión, mencionando previamente que se debe exhortar al órgano competente para que dicte la norma en un plazo razonable, lo que implicaría respetar el principio *pro legislatore*.

Es curioso además que la Corte después de resolver los problemas que se planteó, señale primero que los procesos electorales de revocatoria de mandato que se llevaron a cabo, así como los procesos electorales que ya se encuentran convocados y en marcha, se han efectuado aplicando la normativa legal vigente, por lo que este organismo no tiene facultad para revisarlos o suspenderlos.

Y así mismo, después la Corte considera pertinente adoptar como medida cautelar la suspensión de los procesos de revocatoria iniciados y los que se iniciaren en contra de las autoridades de elección popular, hasta que la Asamblea Nacional regule el procedimiento y requisitos de la revocatoria de mandato. Es decir, negó la acción presentada, pero aceptó que la Asamblea no reguló lo que debía regular.

#### **3.4.5 Observación final**

La Corte declaró la inconstitucionalidad de una norma conexas que establecía que el plazo para la revocatoria de mandato era de 7 días (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia), mientras la Constitución de la República del Ecuador señala que el plazo es de 15.

Como se ha podido analizar, la modulación de la sentencia surge en consecuencia de los derechos que se encuentran presumiblemente, en compromiso al momento de poner en práctica la revocatoria, y me refiero de esta manera porque el fundamento con el que se ha desarrollado las fuertes opiniones y la defensa a este mecanismo de democracia directa ha sido con base en su consideración como un medio de control directo o jurídico de las autoridades públicas, mas desde su condición como derecho ciudadano, que se ve efectivizado como un método de control social, así también el análisis se lo ha hecho desde sus efectos y no desde sus orígenes, pues no podemos establecer requisito para la revocatoria del mandato sino sabemos qué tipo de mandato reconoce nuestra Constitución.



#### 4. CONCLUSIONES

La soberanía popular en relación con su concepto como poder de mando en una sociedad política, se encuentra vinculada al poder político, que pretende ser una racionalización jurídica del poder, ya que siempre se ha manifestado a través de los representantes elegidos para gobernar una sociedad, para que estos cumplan con las aspiraciones de las personas en la vida política de un Estado; pese de aquello y aunque la voluntad del representante y los representados estuvieran en acuerdo, es imposible que este acuerdo perdure, por ello, la soberanía se constituye en un fundamento para la democracia. Por ello la revocatoria de mandato está fundada en el principio de soberanía popular, ya que sin duda el poder público y político radica única y exclusivamente en el pueblo y por ende no queda en manos de los representantes sino de manera temporal.

La condición como derecho de la revocatoria del mandato, se enmarca dentro de la conceptualización y análisis doctrinario respecto de los derechos fundamentales, además de la importancia que genera para las personas o ciudadanos, como un verdadero derecho que les permite acceder a la *participación*, siempre y cuando la Constitución o la Ley, establezcan requisitos que sean accesibles a todos para poder ejercer este derecho. La figura de la revocatoria del mandato, como mecanismo de democracia directa, es reconocida como un derecho constitucional de los y las ciudadanos/as; se fundamenta en dos principios de la democracia como son: la soberanía popular y la representación política, puesto que el pueblo en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan el poder político, pero lo pueden derogar cuando se considere que existan razones para hacerlo.

La revocatoria del mandato es un mecanismo de los Estados democráticos y soberanos, un derecho de carácter político, de participación y hasta de control social; lo que dota a la ciudadanía de poder en la toma de decisiones de lo público y en la gestión de sus gobernantes, por lo que les revitaliza como actores protagónicos de los procesos de cambio. Es así que los cambios introducidos en la Constitución Política del Ecuador de 1998 en cuanto a la inclusión del derecho de la revocatoria del mandato, que procedía únicamente

contra los alcaldes, prefectos y diputados, lo cual permitió la participación activa de los ciudadanos en lo relacionado con la administración política de nuestro territorio a nivel de cada circunscripción territorial, con la consagración de una democracia participativa en la que la voz del pueblo es escuchada y la conducta de nuestros representantes sea vigilada, y aunque no se haya activado el mecanismo de revocatoria durante la vigencia de aquella Constitución, es meritorio que este mecanismo se haya introducido en nuestro país en la legislación constitucional de aquel momento.

En la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la revocatoria del mandato continúa plasmada en el texto constitucional, permitiendo además que este derecho pueda ser ejercido en contra de *todas* las autoridades de elección popular. Este mecanismo pone en el escenario público principalmente el debate del cumplimiento o no del plan de trabajo de una autoridad de elección popular, activando la participación ciudadana, sin embargo este asunto puede ser relativo, por ejemplo, el cumplimiento de una obra que consta en el plan de trabajo de un Alcalde, puede estar supeditado al presupuesto con el que cuente un Municipio, y si no cuenta con aquel presupuesto tendría que buscar créditos que financien aquella obra, es en ese momento cuando el transcurso del tiempo y la completa inacción ponen en duda el cumplimiento de un plan de trabajo, aquella situación podría incitar la propuesta de una revocatoria, siendo un mecanismo no solo jurídico sino político, que puede en muchos casos ocasionar inestabilidad en el desempeño de una autoridad electa popularmente, sin embargo de darse la revocatoria de una autoridad no se establece quien le sucede o quien debe asumir la responsabilidad de continuar en el cargo, pues lo único que se logra es el cambio persona, y se continuaría con las mismas perspectivas y acciones que venía realizando la autoridad revocada, por eso es que se genera la inestabilidad en la administraciones revocadas.

Pese a que en la Constitución ecuatoriana consta el mecanismo de la revocatoria del mandato como un derecho de participación, no se establecen los requisitos y el procedimiento para la admisibilidad, por ello la normativa que regula el proceso político de la revocatoria se encuentra en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y la Ley de Participación Ciudadana;

leyes en las que constan los requisitos y los tiempos, con los que se puede plantear la revocatoria, además de establecer los porcentajes de respaldo para iniciar este mecanismo, mismos que varían de acuerdo con el número de votantes del padrón electoral de cada circunscripción territorial en donde se pretenda revocar el mandato, estos porcentajes fueron establecidos con base en una reforma realizada a las referidas leyes en el año 2011, debido a un sinnúmero de procesos que se desarrollaron sin muchos justificativos; lo que sí se mantiene es el porcentaje requerido para respaldar la revocatoria del o la Presidente/a de la República. En el proceso de regulación de la revocatoria se establece una limitación al tiempo necesario para la recolección de firmas, lo que responde al carácter circunstancial que involucra al ejercicio de este mecanismo, obedeciendo propiamente al derecho electoral que es el que acoge a este mecanismo, enmarcado dentro del principio de temporalidad

El rol de la representación política, en la democracia actual en su mayoría representativa, se dificulta garantizar la participación absoluta de los ciudadanos en la toma de decisiones, porque la política de los Estados es manejada de cierta manera por quienes están en el poder, aprovechando el poder económico que manejan desde esos estamentos. Es válido recordar que la soberanía ha sido expresada desde una sociedad dividida por varias preferencias sociales y políticas; por ejemplo, una autoridad de elección popular como un diputado, siente y obedece a la instrucción otorgada mediante el voto, y a la de su partido, sintiéndose o viéndose como una expresión simbólica de la representación, aunque no siempre se cumpla; desde este enfoque se afirma que la democracia en un Estado enfatiza a la representación, porque es el pueblo quien otorga el mandato de representación y así mismo tiene potestad para quitarlo, bordeando desde esta perspectiva a la revocatoria. Es así que se constituye en parte fundamental la representación política, porque debería en primer lugar cumplir con beneficios para sus representados, y que así se materialice la elección popular general, porque en caso de incumplir con sus propuestas y planes de trabajo, desembocaría en una revocación del mandato.

En la política, la posición de mandatario o representante político no recae exclusivamente en los representantes en el Parlamento (Poder Legislativo), sino en todos y cada uno de los representantes elegidos por medio de votación popular, estas disposiciones

están plasmadas en el artículo 105 de la Constitución de la República del Ecuador, de acuerdo con lo cual las autoridades deben cumplir con las instrucciones y aspiraciones del pueblo, en consecuencia materializar la voluntad general, esto conlleva a no aceptar que la democracia actual, sea solo el gobierno de los políticos o de los partidos. Sin entender esto no daremos paso a una verdadera democracia; y como consecuencia de estas circunstancias en primer lugar, una forma viable de decidir sobre las aspiraciones del pueblo es mediante el sufragio que permite designar a un representante para que dirija las riendas de un Estado, con base en la mayoría del total de personas hábiles para elegir; y en segundo lugar es muy importante, que una sociedad se encuentre organizada con lineamientos electorales claros para que la democracia no se vea afectada; por ejemplo, no prohibir la revocatoria del mandato, o cuando en una Constitución vigente en la cual esté prohibido reelegirse, se busque reformar esta prohibición, luego de haber transcurrido un periodo de la autoridad en funciones, sin respetar la vía legal que corresponda para poder buscar la reelección, por ello considero que todo representante debe ser cíclico y que debe existir la alternancia, que lo único que traiga como consecuencia sea consolidar el beneficio general, no acomodarse en el poder por mucho tiempo.

Aunque los ciudadanos se sienten comprometidos con el desarrollo de la comunidad en donde residen, al igual que con la participación en las decisiones que les afectan, se percibe la falta de formación en política y responsabilidad social de los ciudadanos al no encontrarse capacitados para participar de manera activa y eficaz en las decisiones que los afectan, tampoco se evidencia el desarrollo de competencias que les permitan articularse y congregarse con el fin de sacar adelante una iniciativa ciudadana, como la revocatoria del mandato, obstaculizándose la materialización de la democracia. Sin embargo, la democracia como fundamento de la revocatoria del mandato, puede verse a través de un doble prisma, es decir que por el hecho de que la revocatoria tenga un espacio en la vida política dentro del Estado, es un indicio para el buen desarrollo de la democracia, pues una vez cumplidos los requisitos las autoridades no quieren o no pueden activar mecanismos paralelos para evitar un proceso en su contra, demostrando la fortaleza de un andamiaje institucional que permite la utilización de un mecanismo directo de control ciudadano; por otro lado la revocatoria dentro de un escenario de crisis y concentración de intereses

sociales, aporta una solución institucional al conflicto garantizando la resistencia de la democracia y evitando el deterioro de las reglas de juego político. Es así que la revocatoria podría funcionar a consecuencia del buen desempeño de la democracia y a la vez podría operar como un mecanismo capaz de reforzarla, o al menos preservarla en momentos de crisis.

Luego de haber revisado los principales pronunciamientos del Sistema Interamericano especialmente sobre los derechos de participación, no se encontró uno que involucre a la revocatoria del mandato. Pese a esta situación se puede deducir que la postura del Sistema Interamericano se orienta hacia la protección de los pronunciamientos populares en las urnas, es decir, que la soberanía popular prevalezca, y que los derechos de participación no pueden ser vulnerados ni muchos menos negados en ninguna instancia pública. El derecho de participación, constituye el pronunciamiento que se debe comprender como derecho político en una sociedad democrática, que además de garantizar la democracia representativa, constituye un principio reafirmado de los Estados miembros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que cada Estado debe prever que todo candidato tiene el derecho de participar y ser elegidos en las elecciones populares para el cargo que postulan.

Un antecedente importante en el Ecuador, respecto de la aplicación del mecanismo de revocatoria, fue la exagerada presentación de solicitudes a nivel nacional entre los años 2010 y 2012, pues se realizaron 78 procesos revocatorios, un hecho inédito en tan poco tiempo, teniendo presente la corta vigencia desde que fue incluido constitucionalmente este mecanismo; además, y con base en el análisis de ciertos procesos revocatorios, se pudo determinar que no existían fundamentos fuertes o razones necesarias para que se lleve a cabo la consulta a la ciudadanía para revocar o no cierta autoridad de elección popular. Los procesos revocatorios impulsados por la ciudadanía, fueron principalmente contra los Alcaldes, Concejales, y Vocales de las Juntas Parroquiales de varias ciudades del País, evidenciando la inconformidad con el accionar de este tipo de autoridades, pero como se indicó, no existían razones fuertes que justificaran la revocatoria, sino que operó por

revanchismo político. Hasta el momento no existe proceso revocatorio que se haya desarrollado con éxito contra el Presidente/a de la República.

Habiendo estudiado algunos procesos de la revocatoria en la provincia de Loja entre los años 2010 y 2011, pues fue una de las ciudades con más activación de este mecanismo (17 procesos), y no todas solicitudes de revocatoria tuvieron fundamentos válidos que tengan peso y sobretodo que sirvan de beneficio al bien general de aquellos pueblos, y además porque en el actual proceso se ejerce el derecho a la defensa por parte de la autoridad intervenida. Sin embargo, la revocatoria del mandato en relación con la representación política, en cierta forma permite enmendar las dificultades, al permitir a cierto número de votantes descontentos con su representante reclamar una consulta en la que pueda dar por terminada su elección, pues el electorado vota a favor no únicamente de una persona en específico, sino por un proyecto político y de trabajo. El candidato o quien ha sido designado para ser elegido, está en la obligación de trabajar con base en sus planes, los que deben ser viables y ejecutables; por ello el esquema de gobierno es pilar fundamental, para medir la actuación del gobernante y la necesidad o no de ejercer el derecho de revocatoria del mandato.

## **Bibliografía.**

- Ace Proyecto Org, Red de Conocimientos Electorales, *Revocación del Mandato Legislativo*, en <<http://aceproject.org/main/espanol/es/esc01c.htm>>
- Ardaya Salinas Gloria, *Evaluación del Proceso Electoral, con Especial Referencia a la Elección de la Asamblea*, en Tribunal Supremo Electoral, Centro de Estudios de América Latina, CELA-PUCE., Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, *La Reforma Electoral*, Quito: Gobierno del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- Autor corporativo, *La Enciclopedia*, t. 15 Madrid: Salvat, 2004.
- Avila Lizán Luis Fernando edit., *Política, Justicia y Constitución*, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012. *Crítica y Derecho 2*, Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.
- Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco, directores, *Diccionario de Política*, Vol. 2, Sexta edición, México: Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- Cabanellas Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, t. III, Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1976, 141.
- Cárdenas García José, *Cuestiones Constitucionales, El Modelo Participativo y Deliberativo*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Nro. 11, en <[http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard2.htm#N\\*](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard2.htm#N*)>
- Cañas, Verónica, Birck Nanna, *Participación Ciudadana y Control Social*, Quito, Editorial IAEN, 2011.
- Catellanos Santamaría Ana Sofía, *Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)*, en Yanina Welp y Uwe Serdult (Coords), *La Dosis Hace el Veneno*, Quito, El Telégrafo, 2014.
- Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*, San José C. R: CAPEL, 1989.

- Comisión IDH, Resolución 5/2014, Medida Cautelar No. 374-13”, del caso Gustavo Petro Urrego respecto de la República de Colombia, en <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC374-13-ES.pdf>>
- Conaghan Catherine M., *Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano*, en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, *La Conservación de instituciones democráticas. Sistema de Partidos en América Latina*, Santiago: CIEPLAN, 1995.
- Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria del presidente de la junta parroquial rural de Orianga, del cantón Paltas, en <<http://cne.gob.ec/images/d/old/Orianga.pdf>>
- Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria del presidente de la junta parroquial de San Antonio, del cantón Paltas, en <<http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/193-acta-resolutiva-no-049-ple-cne>>
- Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria del Alcalde del cantón Pindal, en <<http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/193-acta-resolutiva-no-049-ple-cne>>
- Convocatoria para consulta popular, para el proceso de revocatoria del Alcalde del cantón Puyango, en <<http://cne.gob.ec/images/d/old/Puyango.pdf>>
- Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, párr. 145, en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf)>
- Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua CIDH, párr. 124.11. en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)>
- Cuevas María Gabriela, *Derecho a la Participación*, en Autores Varios, *Participación Ciudadana y Derechos Humanos*, Caracas, Publicaciones UCAB, 2006.
- Declaración Americana sobre Deberes y Derechos del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, (1948), en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, (1948), en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>>



- Del Águila Rafael, “La Democracia”, en Rafael del Águila, edit., *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta, 2003.
- Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, *Actas. Diario de Debates 2007-2008*, en <http://montecristivive.com/tag/asamblea-constituyente/>
- Espasa Siglo XXI, *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid: Espasa Calpe, 1999.
- Ferrajoli Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Tercera edición, Madrid: Trotta, 2002.
- Franklin Ramírez Gallegos, *El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional*, en Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto Comp. *Democracias en Movimiento*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, (México D. F.: UNAM, 2014), en <http://www.idea.int/publications/democracies-on-the-mov>
- García-Pelayo Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Alianza Editorial S. A. 1999.
- Gonzalo Eduard, Ferrán Requejo, *Las Democracias*, en Miguel Carminal Bardia edit., *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos, 2001.
- Grijalva Jiménez Agustín, *Elecciones y Representación Política* Quito: Corporación Editora Nacional, 1998.
- Haberle Peter, *El Estado Constitucional*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial, 2003.
- Henao Hidrón Javier, *Derecho Procesal Constitucional*, Bogotá: Editorial Temis S. A., 2003.
- Hobbes Thomas, *Del ciudadano y Leviatán*, Madrid: Tecnos, 2010.
- Informe de Secretaría del Consejo Nacional Electoral de la Provincia de Loja, respecto de Solicitudes de las Revocatorias del Mandato de los años 2010-2011, Loja: informe realizado por CNEL en el año 2012.
- Naranjo Mesa Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogotá: Temis, 1990.

- Nino Carlos Santiago, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, (Barcelona: Editorial Gedisa S. A. 1997), 167.
- Offe Claus, *Las democracias liberales: características generales y deficiencias actuales de calidad*, en Márquez Restrepo Martha Lucia, Eduardo Fidel Pastrana Buelvas y Guillermo Hoyos Vásquez, eds. *Democracia y ciudadanía Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- Ordoñez Espinosa Hugo, *Hacia la Democracia Participativa*, Cuenca: Edición Fondo de Cultura Ecuatoriana.
- Orozco Henríquez Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México*, 600, en *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A. coord., Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, No. 100, 2002, <<http://info5.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=345>>
- Pachano Simón, *Democracia Directa, principios básicos y su aplicación en el Ecuador*, Quito: Corporación Participación Ciudadana, 2008.
- Pérez Royo Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Séptima edición, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
- Rousseau Jean-Jacques, *El Contrato Social*, traducido del francés por Consuelo Berges, Lib. III, cap. XV, Madrid: Aguilar, S. A. de Ediciones, 1970,
- Saa Velasco Ernesto, *Teoría Constitucional General*, Medellín: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996.
- Salazar Diego Renato, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1987.
- Sartori Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México DF.: Editorial Patria, S. A. DE C. V., 1997.
- Spivak, Joshua, "What is the History of Recall Elections?", en <<http://hnn.us/articles/1660.html>>

Tratado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (1969) en:  
<[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B2\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B2_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)>

Verdugo Silva, Julio Teodoro, *La institucionalización de la revocatoria del mandato político a presidentes en Ecuador: México D. F., 2010-2013* tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México, 2014, Edición Electrónica Cap. IV, 51.

Viciano Pastor, Roberto, *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, en Luis Fernando Avila Lizán edit., *Política, Justicia y Constitución*, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012. Crítica y Derecho 2, Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

Vila Casado, Iván, *Nuevo Derecho Constitucional Antecedentes y Fundamentos*, Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002.

Welp, Yanina y Serdült Uwe, *¿Jaque a la Representación? Análisis de la revocatoria del mandato en los gobiernos locales de América Latina*, en Yanina Welp, Laurence Whitehead comp., *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México: FLACSO México, 2011.

Welp, Yanina y Uwe Serdült, *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*, *Desafíos* 24 (1), (2012), en <<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274/1979>>

Welp, Yanina, *De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas*, en Yanina Welp y Uwe Serdult (Coords), *La Dosis Hace el Veneno*, Quito: El Telégrafo, 2014.

14 años del golpe que derrocó a Jamil Mahuad, *El Comercio*, (Quito) s.f., en <<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/14-anos-del-golpe-que.html>>

#### **Normativa:**

Colombia, Congreso de Colombia Ley 134, (1994).

Ecuador: Asamblea Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr.-2010., última modificación: 11-may.-2011, Vigente.

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.

Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, (1998), en <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId362880>>

Ecuador, *Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato*, Art. 15, CNE, publicado en el RO 536 del 16-sep-2011, última modificación 22-octubre-2012, vigente.